



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

23. února 2016 *

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 2006/123/ES — Články 14 až 16 — Článek 49 SFEU — Svoboda usazování — Článek 56 SFEU — Volný pohyb služeb — Podmínky pro vydávání daňově zvýhodněných poukazů, které zaměstnavatelé přidělují svým zaměstnancům a které se používají pro účely ubytovacích služeb, volnočasových aktivit nebo stravování — Omezení — Monopol“

Ve věci C-179/14,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 10. dubna 2014,

Evropská komise, zastoupená A. Tokárem a E. Montaguti, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Maďarsku, zastoupenému M. Z. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen a C. Lycourgos, předsedové senátů, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal (zpravodajka) a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. května 2015,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. září 2015,

vydává tento

* Jednací jazyk: maďarština.

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr:

- určil, že Maďarsko tím, že zavedlo a ponechalo v platnosti režim volnočasové karty Széchenyi (dále jen „karta SZÉP“), který je upraven nařízením vlády č. 55/2011 ze dne 12. dubna 2011 o vydávání a používání volnočasové karty Széchenyi, ve znění zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011, kterým se mění některé daňové předpisy a předpisy s nimi související (dále jen „nařízení vlády č. 55/2011“), porušilo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36) v rozsahu, v němž
- článek 13 uvedeného nařízení vlády ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona č. XCVI z roku 1993 o fondech dobrovolného vzájemného pojištění (dále jen „zákon o vzájemných pojišťovnách“) a s čl. 2 písm. b) zákona č. CXXXII z roku 1997 o pobočkách a obchodních zastoupeních podniků se sídlem v zahraničí (dále jen „zákon o pobočkách“), jakož i s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona č. IV z roku 2006 o obchodních společnostech (dále jen „zákon o obchodních společnostech“) vylučuje možnost, aby kartu SZÉP vydávaly pobočky, a porušuje tak čl. 14 bod 3 a čl. 15 odst. 2 písm. b) této směrnice;
- uvedený článek 13 ve spojení s týmiž ustanoveními vnitrostátního práva, který neuznává, z hlediska podmínek stanovených v tomtéž čl. 13 písm. a) až c), činnost skupin, jejichž mateřskou společností není společnost založená podle maďarského práva a jejichž členové nemají formu společnosti, již stanoví maďarské právo, porušuje čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a odst. 3 uvedené směrnice;
- článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s týmiž ustanoveními vnitrostátního práva, který vyhrazuje možnost vydávání karty SZÉP bankám a finančním institucím, neboť pouze tyto subjekty mohou splnit podmínky stanovené v tomto článku 13, porušuje čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. d) a odst. 3 uvedené směrnice;
- uvedený článek 13 je v rozporu s článkem 16 směrnice 2006/123, neboť pro účely vydávání karty SZÉP požaduje usazení v Maďarsku;
- podpůrně, v rozsahu, v němž se ustanovení směrnice 2006/123 uvedená výše v tomto bodě nekryjí s uvedenými ustanoveními vnitrostátního práva, určil, že režim karty SZÉP upravený nařízením vlády č. 55/2011, je v rozporu s články 49 SFEU a 56 SFEU;
- určil, že režim poukazů Erzsébet upravený zákonem č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011 a zákonem č. CIII ze dne 6. července 2012 o programu Erzsébet (dále jen „zákon o programu Erzsébet“), který přiznává veřejnoprávním subjektům monopol v oblasti vydávání stravenek na studená jídla a který nabyl účinnosti bez přiměřených přechodných období a opatření, je v rozporu s články 49 SFEU a 56 SFEU v rozsahu, v němž čl. 1 odst. 5 a článek 477 zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011, jakož i čl. 2 odst. 1 a 2 a články 6 a 7 zákona o programu Erzsébet stanoví nepřiměřená omezení.

Právní rámec

Unijní právo

2 Body 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 a 73 odůvodnění směrnice 2006/123 zní:

„(2) Konkurenceschopný trh služeb má zásadní význam pro podporu hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst v Evropské unii. V současnosti existují na vnitřním trhu četné překážky, které poskytovatelům, zvláště malým a středním podnikům, znemožňují rozšířit svou činnost za hranice svého státu a využívat vnitřního trhu v plné míře. Tato skutečnost oslabuje celosvětovou konkurenceschopnost poskytovatelů z Evropské unie. Volný trh, který členské státy nutí odstranit omezení v přeshraničním poskytování služeb a současně přispívá ke zvýšené průhlednosti a větší informovanosti spotřebitelů, by spotřebitelům poskytl širší výběr a lepší služby za nižší ceny.

[...]

(5) Je proto nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod Smlouvy. Vzhledem k tomu, že překážky na vnitřním trhu služeb mají vliv na hospodářské subjekty, které usilují o usazení v jiných členských státech, i na subjekty poskytující službu v jiném členském státě, aniž by tam byly usazeny, je nutné umožnit poskytovatelům rozvíjet jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb. Poskytovatelé by měli mít možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.

[...]

(18) Finanční služby by měly být z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny, neboť tyto činnosti jsou předmětem zvláštních právních předpisů Společenství, které jsou, stejně jako tato směrnice, zaměřeny na dosažení skutečného vnitřního trhu služeb. V důsledku toho by toto vyloučení mělo zahrnovat všechny finanční služby jako bankovníctví, úvěry, pojištění včetně zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu [(Úř. věst. L 177, s. 1)].

[...]

(36) Pojetí ‚poskytovatele‘ by mělo zahrnovat každou fyzickou osobu, která je státním příslušníkem členského státu, nebo každou právnickou osobu, jež se v členském státě zabývá činností poskytování služeb a využívá tak svobody usazování nebo volného pohybu služeb. Pojetí poskytovatele by proto nemělo být omezeno pouze na přeshraniční poskytování služeb v rámci volného pohybu služeb, ale mělo by zahrnovat také případy, kdy se hospodářský subjekt usadí v některém členském státě, aby tam rozvíjel své činnosti poskytování služeb. [...]

(37) Místo, kde je poskytovatel usazen, by mělo být určeno v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle kterého zahrnuje pojetí usazení skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny na dobu neurčitou. [...] Usazení nemusí mít formu dceřiné společnosti, pobočky nebo zastoupení, ale může představovat kancelář řízenou vlastními zaměstnanci poskytovatele nebo osobou, která je nezávislá, avšak zmocněná jednat trvale jménem daného podniku, jak by tomu bylo v případě zastoupení. [...]

[...]

- (40) Pojetí „naléhavých důvodů obecného zájmu“, na které odkazují některá ustanovení této směrnice, bylo rozvinuto Soudním dvorem v jeho judikatuře týkající se článků [49 SFEU a 56 SFEU] a může se vyvíjet i dále. V tomto pojetí, jak jej uznává judikatura Soudního dvora, jsou zahrnuty přinejmenším tyto důvody: [...] ochrana příjemců služeb; ochrana spotřebitele; [...] ochrana věřitelů [...]

[...]

- (64) Aby bylo možné zavést skutečný vnitřní trh služeb, je nutné zrušit veškerá omezení svobody usazování a volného pohybu služeb, která jsou stále ještě zakotvena v právních předpisech některých členských států a která jsou neslučitelná s články [49 SFEU a 56 SFEU]. Omezení, která mají být zakázána, zvláště postihují vnitřní trh služeb, a proto by mělo co nejdříve dojít k jejich systematickému odstranění.
- (65) Svoboda usazování je založena zejména na zásadě rovného zacházení, která v sobě zahrnuje zákaz nejen jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti, ale také jakékoliv nepřímé diskriminace na jiném základě, která však může mít stejný důsledek. Proto by přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon v členském státě, ať už se jedná o činnost hlavní nebo vedlejší, neměl podléhat kritériím, jako je místo usazení, sídlo, bydliště nebo hlavní místo poskytování služby. [...]

[...]

- (73) Požadavky, které mají být hodnoceny, zahrnují vnitrostátní pravidla, která na základě jiných důvodů než těch, jež se vztahují k odborným kvalifikacím, vyhrazuji přístup k některým činnostem jen pro některé poskytovatele. Mezi tyto požadavky patří také povinnost poskytovatele přijmout určitou právní formu, zvláště pak být právnickou osobou, osobní společností, neziskovou organizací nebo společností vlastněnou výhradně fyzickými osobami [...]

3 Článek 1 směrnice 2006/123, nadepsaný „Předmět“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.“

4 Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

[...]

- b) finanční služby jako bankovníctví, úvěry, pojištění a zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice 2006/48/ES;

[...]“

5 Článek 4 uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) ‚službou‘ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku [57 SFEU];
- 2) ‚poskytovatelem‘ jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu, nebo jakákoli právnická osoba podle článku [54 SFEU], usazená v některém členském státě a nabízející nebo poskytující službu;

[...]

- 4) ‚členským státem usazení‘ členský stát, na jehož území je poskytovatel dotyčné služby usazen;
- 5) ‚usazením‘ skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku [49 SFEU] poskytovatelem po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána;

[...]

- 8) ‚naléhavými důvody obecného zájmu‘ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: [...] ochrana spotřebitelů, příjemců služeb [...]

[...]

- 10) ‚členským státem, v němž je služba poskytována,‘ členský stát, v němž je služba poskytována poskytovatelem usazeným v jiném členském státě;

[...]“

6 Kapitola III směrnice 2006/123 je nadepsána „Svoboda usazování pro poskytovatele“. Tato kapitola zahrnuje oddíl 2, nadepsaný „Zakázané požadavky nebo požadavky podléhající hodnocení“, v němž jsou zařazeny články 14 a 15 směrnice.

7 Článek 14 uvedené směrnice, nadepsaný „Zakázané požadavky“, stanoví:

„Členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním kteréhokoli z těchto požadavků:

[...]

- 3) omezení svobody poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou, zvláště pak povinnost poskytovatele mít hlavní provozovnu na jejich území, nebo omezení svobody zvolit si formu usazení v podobě zastoupení, pobočky nebo dceřiné společnosti;

[...]“

8 Článek 15 uvedené směrnice, nadepsaný „Požadavky podléhající hodnocení“, mimo jiné stanoví:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

[...]

b) povinnost poskytovatele mít určitou právní formu;

[...]

d) požadavky jiné než související se záležitostmi upravenými směrnicí 2005/36/ES nebo stanovené jinými nástroji Společenství, které vyhrazují přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti;

[...]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

[...]

6. Členské státy nezavedou od 28. prosince 2006 žádný nový požadavek odpovídající druhu požadavků uvedených v odstavci 2, pokud tento požadavek nesplní podmínky stanovené v odstavci 3.

[...]“

9 Kapitola IV směrnice 2006/123 je nadepsána „Volný pohyb služeb“. Tato kapitola zahrnuje oddíl 1, nadepsaný „Volný pohyb služeb a související výjimky“, v němž je zařazen článek 16 směrnice, nadepsaný „Volný pohyb služeb“, který stanoví:

„1. Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.

Členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují tyto zásady:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo nebo nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě právnických osob na základě členského státu, v němž jsou usazeny;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.

2. Členské státy nesmějí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením kteréhokoliv z těchto požadavků:

a) povinnost poskytovatele být na jejich území usazen;

[...]

3. Členskému státu, do něhož se poskytovatel přemístí, nelze bránit ve stanovení požadavků pro poskytování služeb v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí a v souladu s odstavcem 1. [...]

[...]“

Maďarské právo

Zákon o DPFO

10 Článek 71 zákona č. CXVII z roku 1995 o dani z příjmu fyzických osob (dále jen „zákon o DPFO“) umožňuje, aby zaměstnavatelé poskytovali svým zaměstnancům věcné výhody za daňově zvýhodněných podmínek.

11 Článek 71 odst. 1 zákona o DPFO, ve znění zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011, který v souladu se svým článkem 477 nabyl účinnosti dne 1. ledna 2012, stanoví:

„Věcnými výhodami, jež poskytuje zaměstnavatel zaměstnancům, jsou:

[...]

b) [...]

bb) u příjmu poskytnutého ve formě poukazů Erzsébet, část příjmu do výše 5 000 [maďarských forintů (HUF) (přibližně 16 eur)] [od 1. ledna 2013 zvýšeno na 8 000 HUF (přibližně 26 eur)] měsíčně, která je poskytována za každý započatý měsíc právního vztahu, z něhož tato výhoda vychází (a to i se zpětnou účinností v rámci téhož daňového období);

c) co se týče [karty SZÉP],

ca) příspěvek do výše 225 000 HUF [(přibližně 720 eur)] v rámci jednoho zdaňovacího období, je-li poskytován několika subjekty, který se převádí na „ubytovací“ podúčet karty a který lze použít pro účely ubytovacích služeb uvedených v nařízení [vlády č. 55/2011];

cb) příspěvek do výše 150 000 HUF [(přibližně 480 eur)] v rámci jednoho zdaňovacího období, je-li poskytován několika subjekty, který se převádí na „stravovací“ podúčet karty a který lze použít pro účely stravovacích služeb uvedených v nařízení [vlády č. 55/2011], poskytovaných ve stravovacích zařízeních poskytujících teplá jídla (včetně stravovacích zařízení na pracovišti);

cc) příspěvek do výše 75 000 HUF [(přibližně 240 eur)] v rámci jednoho zdaňovacího období, je-li poskytován několika subjekty, který se převádí na ‚volnočasový‘ podúčet karty a který lze použít pro účely služeb uvedených v nařízení [vlády č. 55/2011], o nichž se předpokládá, že budou využity k volnočasovým činnostem, rekreaci a ochraně zdraví;

[...]“

- 12 Článek 3 bod 87 zákona o DPFO, ve znění čl. 1 odst. 5 zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011, stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí:

[...]

87) ‚poukazy Erzsébet‘ poukazy, které vydává [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Maďarská národní nadace pro rekreaci, dále jen ‚MNMR‘)] v elektronické nebo listinné podobě a které lze použít k pořízení hotových jídel [...].“

Nařízení vlády č. 55/2011

- 13 Článek 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 55/2011 stanoví, že karta SZÉP „slouží výlučně k určení totožnosti zaměstnance, který je příjemcem příspěvku, jeho rodinných příslušníků a jeho zaměstnavatele, jakož i totožnosti poskytovatele služeb, a není určena k uchovávání elektronických peněz ani k provádění přímých platebních operací“.

- 14 Článek 13 uvedeného nařízení vlády stanoví:

„Subjektem způsobilým k vydání karty [SZÉP] je každý poskytovatel služeb ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) [zákona o vzájemných pojišťovnách] – s výjimkou fyzických osob a poskytovatelů služeb, kteří mají s výše uvedeným poskytovatelem služby smluvní vztah – zřízený na dobu neurčitou nebo na dobu určitou v trvání nejméně pěti let ode dne vydání karty a který spolu s toutéž obchodní společností, která je uznána za skupinu společností ve smyslu [zákona o obchodních společnostech] nebo za subjekt fakticky působící jako takováto skupina společností, nebo spolu se vzájemnou pojišťovnou uvedenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) zákona o vzájemných pojišťovnách, k níž je poskytovatel služeb vázán smluvním vztahem trvajícím nejméně pět let – s výjimkou činností týkajících se správy vkladů a investičních transakcí – splňuje všechny níže uvedené podmínky:

- a) má kancelář otevřenou pro veřejnost v každé maďarské obci s počtem obyvatel vyšším než 35 000;
- b) během posledního schváleného účetního období sám vydal v rámci svých platebních služeb nejméně 100 000 platebních nástrojů s výjimkou hotovosti;
- c) má nejméně dvouletou zkušenost v oblasti vydávání elektronických poukazových karet pro účely čerpání věcných výhod ve smyslu článku 71 zákona o [DPFO] a podle údajů z jeho posledního schváleného účetního období vydal více než 25 000 poukazových karet.

[...]“

Zákon o vzájemných pojišťovnách

15 Článek 2 odst. 2 písm. a) a d) zákona o vzájemných pojišťovnách obsahuje následující definice:

„a) ‚fond dobrovolného vzájemného pojištění (dále jen »vzájemná pojišťovna«): sdružení zřízené fyzickými osobami (dále jen ‚členové vzájemné pojišťovny‘) a postavené na zásadách autonomie, vzájemnosti, solidarity a dobrovolné účasti, které spravuje a financuje plnění, jež doplňují, vyrovnávají nebo nahrazují dávky sociálního zabezpečení, a plnění na podporu ochrany zdraví (dále jen ‚plnění‘). Vzájemná pojišťovna zajišťuje správu, financování a poskytování plnění z pravidelných příspěvků svých členů a prostřednictvím správy individuálních účtů. Pravidla hospodaření a odpovědnosti a pravomoci spojené s činnostmi vzájemné pojišťovny upravuje tento zákon;

[...]

d) ‚poskytovatel služeb‘: každá fyzická či právnická osoba a obchodní společnost bez právní subjektivity, která na základě smlouvy uzavřené se vzájemnou pojišťovnou vykonává na její účet operace spadající do činnosti vzájemné pojišťovny, tyto činnosti umožňuje či usnadňuje nebo sama uskutečňuje plnění, jež jsou specifická pro vzájemné pojišťovny, s výjimkou poskytovatelů služeb zdravotního pojištění. Za poskytovatele služeb se považuje zvláště každá osoba, která plní funkci depozitáře na účet shora definované vzájemné pojišťovny nebo která je vzájemnou pojišťovnou zmocněna k provádění investičních operací nebo k zajišťování správy jejího účetnictví a jejích výkazů, a každá osoba pověřená nábořem členů vzájemné pojišťovny nebo provádějící činnost řízení služeb na účet zdravotních pojišťoven. Poskytovatelem služeb je rovněž každá osoba, která provádí shora definované operace související se vzájemnou pojišťovnou na základě smlouvy uzavřené s poskytovatelem služeb uvedeným v tomto písmenu.“

Zákon o obchodních společnostech

16 Článek 1 odst. 1 zákona o obchodních společnostech stanoví:

„Tímto zákonem se řídí zakládání, uspořádání a fungování obchodních společností se sídlem na území Maďarska [...]“

17 Článek 2 uvedeného zákona stanoví:

„1. Obchodní společnost může být založena pouze ve formě stanovené tímto zákonem.

2. Veřejné obchodní společnosti (v.o.s.) a komanditní společnosti (k.s.) nemají právní subjektivitu. Právní subjektivitu mají společnosti s ručením omezeným (s.r.o.) a akciové společnosti (a.s.).“

18 V souvislosti s uznanými skupinami společností tento zákon v článku 55 stanoví:

„1. V souladu se zákonem o účetnictví se obchodní společnost, která je povinna předkládat konsolidované roční účetní závěrky (ovládající společnost), a akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným, na niž má ovládající společnost rozhodující vliv ve smyslu zákona o účetnictví (ovládaná společnost), mohou rozhodnout, že budou působit jako uznaná skupina společností, přičemž spolu uzavřou ovládací smlouvu zaměřenou na plnění jejich společných obchodních cílů.

[...]

3. Zápisem působení ve formě uznané skupiny společností do obchodního rejstříku nevzniká žádný právní subjekt, který by se lišil od obchodních společností tvořících danou skupinu.“

19 Článek 64 odst. 1 zákona o obchodních společnostech stanoví:

„Ustanovení článku 60 jsou použitelná i v případě, že neexistuje ovládací smlouva a že nedošlo k zápisu působení ve formě uznané skupiny společností, pod podmínkou, že obchodní společnosti, které jsou součástí téže skupiny společností, na základě dlouhodobé nepřerušené spolupráce mezi ovládající společností a ovládanou společností (ovládanými společnostmi), která trvá nejméně tři roky, provozuje svou činnost podle téže obchodní strategie a že jejich skutečné jednání zaručuje, že budou výhody a nevýhody způsobené působením ve formě skupiny rozdělovány předvídatelným a spravedlivým způsobem.“

Zákon o pobočkách

20 Článek 2 písm. b) zákona o pobočkách stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí:

[...]

- b) ‚pobočkou‘ každá obchodně samostatná provozní jednotka zahraničního podniku, bez právní subjektivity, která byla zapsána do národního obchodního rejstříku jakožto pobočka zahraničního podniku ve smyslu samostatné formy společnosti.“

Zákon o programu Erzsébet

21 Článek 1 zákona o programu Erzsébet stanoví:

„Cílem programu Erzsébet je za stávajících podmínek výrazně snížit počet sociálně znevýhodněných osob, zejména dětí, které nemají možnost se několikrát denně stravovat, zajistit si zdravé stravování přizpůsobené jejich věku a dosáhnout takového zdravotního stavu, jenž jím umožní se vzdělávat, a odpočinku nezbytného k zotavení.“

22 Článek 2 uvedeného zákona stanoví:

„1. Pro účely tohoto zákona se rozumí:

- a) ‚programem Erzsébet‘ každý program či každá služba se sociálním zaměřením, které organizuje a uskutečňuje stát za účelem plnění cílů uvedených v článku 1 a které nesledují na trhu dosažení zisku,
- b) ‚poukazy Erzsébet‘ poukazy, které vydává [MNNR] a které lze použít:
- ba) k pořízení hotových jídel a k pořízení teplých jídel v restauračních zařízeních,
 - bb) k pořízení určených výrobků a služeb, v souvislosti s jejichž dodáním přísluší plátcí povinnost zaplatit daně či poplatky, nebo které jsou od daně osvobozeny,
 - bc) k pořízení výrobků a služeb nezbytných ke vzdělávání dětí a k péči o ně,
 - bd) k pořízení výrobků a služeb určených zákonem pro sociální účely.

2. Provádění programu Erzsébet zajišťuje MNNR.

[...]“

- 23 MNNR je obecně prospěšná nadace registrovaná v Maďarsku. Majetek, který jí byl přidělen, využívá pro sociální rekreační účely, k poskytování souvisejících služeb a plnění, jakož i k provádění dalších programů sociální povahy.
- 24 Článek 6 odst. 1 zákona o programu Erzsébet stanoví, že „[p]ro účely plnění úkolů souvisejících s programem Erzsébet je [MNMR] oprávněna uzavírat smlouvy s občanskoprávními subjekty, obchodními společnostmi a jakýmkoli jinými fyzickými či právními osobami“.
- 25 Článek 7 uvedeného zákona upravuje jeho nabytí účinnosti.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 26 Jelikož měla Komise za to, že Maďarsko tím, že v průběhu roku 2011 přijalo novou vnitrostátní právní úpravu týkající se stravenek, volnočasových poukazů a poukazů na rekreaci, nesplnilo své povinnosti vyplývající z článků 9 a 10, čl. 14 bodu 3, čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a d) a odst. 3 a článku 16 směrnice 2006/123 a z článků 49 SFEU a 56 SFEU, zaslala tomuto členskému státu dne 21. června 2012 výzvu dopisem. Maďarsko odpovědělo dopisem ze dne 20. července 2012, ve kterém tvrzené protiprávní jednání zpochybnilo.
- 27 Dne 22. listopadu 2012 přijala Komise odůvodněné stanovisko, v němž setrvala na svém tvrzení, že uvedená vnitrostátní právní úprava porušuje všechna shora uvedená ustanovení unijního práva, avšak s výjimkou článku 10 uvedené směrnice, jejíž porušení již nebylo namítáno. Komise tedy Maďarsko vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhovělo ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 28 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla spokojena s vysvětlením obsaženým v odpovědi tohoto členského státu, která jí byla zaslána dne 27. prosince 2012, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

- 29 Komise v žalobě uplatňuje několik výtek týkajících se podmínek, jimž podle maďarské právní úpravy podléhá vydávání některých daňově zvýhodněných nástrojů, při jejichž předložení mají zaměstnanci u poskytovatelů služeb přístup k některým ubytovacím, volnočasovým nebo stravovacím službám z titulu věcných výhod poskytovaných těmto zaměstnancům jejich zaměstnavatelem.
- 30 V daném případě se tyto výtky týkají konkrétně právní úpravy dvou z těchto nástrojů, a sice karty SZÉP a poukazů Erzsébet, které budou postupně zkoumány níže.

K výtkám týkajícím se podmínek pro vydávání karty SZÉP

- 31 Komise konkrétně uvádí, že podle čl. 71 odst. 1 zákona o DPFO lze stravovací služby nabízené restauracemi a veřejnými stravovacími zařízeními, vyjma pracovních jídel, kvalifikovat jako věcné výhody ve smyslu uvedeného zákona pouze v případě použití karty SZÉP.
- 32 Podmínky pro vydání uvedené karty, stanovené v článku 13 nařízení vlády č. 55/2011, jsou přitom podle Komise natolik omezující, že je může vydávat pouze velmi omezený okruh podniků.
- 33 Komise v žalobě tvrdí, že tyto podmínky v důsledku své omezující povahy porušují z různých důvodů články 14 až 16 směrnice 2006/123. Podpůrně tvrdí, že tyto podmínky porušují články 49 SFEU a 56 SFEU.

K výtčám vycházejícím z porušení směrnice 2006/123

- 34 Úvodem je třeba poznamenat, jak vyplývá z vysvětlení účastníků řízení, že karta SZÉP je daňově zvýhodněný nástroj, při jehož předložení mají zaměstnanci u poskytovatelů služeb smluvně vázaných na subjekt vydávající tento nástroj přístup k celé škále specifických služeb, a sice k ubytovacím službám, některým volnočasovým službám a stravovacím službám z titulu věcných výhod poskytovaných těmto zaměstnancům jejich zaměstnavatelem, přičemž tito poskytovatelé služeb následně obdrží úplatu od vydávajícího subjektu v souladu se smluvními závazky sjednanými mezi tímto subjektem a zaměstnavatelem.
- 35 V článku 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 55/2011 se upřesňuje, že karta SZÉP slouží výlučně k určení totožnosti zaměstnance a poskytovatele služeb a není určena k uchovávání elektronických peněz ani k provádění přímých platebních operací.
- 36 Jak uvedl generální advokát v bodech 62 až 65 svého stanoviska, činnost spočívající ve vydávání této karty tedy není „finanční službou“, která je na základě čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123 vyloučena z její působnosti, což ostatně maďarská vláda před Soudním dvorem nezpochybnila.

– K první výtce, vycházející z porušení čl. 14 bodu 3 a čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123

Argumentace účastníků řízení

- 37 V rámci první výtky uvedené v návrhových žádáních žaloby se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona o vzájemných pojišťovnách, s čl. 2 písm. b) zákona o pobočkách a s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona o obchodních společnostech tím, že vylučuje možnost, aby kartu SZÉP vydávaly pobočky, porušuje čl. 14 bod 3 a čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123.
- 38 V návaznosti na otázku Soudního dvora však Komise na jednání uvedla, že druhou část této výtky, vycházející z porušení čl. 15 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice, bere zpět.
- 39 Pokud jde o část výtky vycházející z porušení čl. 14 bodu 3 uvedené směrnice, Komise tvrdí, že z vnitrostátních ustanovení zmíněných v bodě 37 tohoto rozsudku v jejich vzájemném spojení vyplývá, že pobočky zahraničních společností nemohou mít postavení „poskytovatele služeb“ ve smyslu článku 13 nařízení vlády č. 55/2011, a že tedy nejsou oprávněny vydávat karty SZÉP.
- 40 Jejich vyloučení přitom podle Komise porušuje čl. 14 bod 3 směrnice 2006/123, který členským státům absolutně a bez jakékoli možnosti odůvodnění zakazuje podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb na jejich území splněním požadavku omezujícího svobodu poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou, včetně omezení svobody zvolit si formu usazení v podobě zastoupení, pobočky nebo dceřiné společnosti.
- 41 Maďarská vláda na svou obranu v podstatě uvádí, že jelikož vyloučení poboček zahraničních společností umožňuje zajistit, že subjekt vydávající karty SZÉP je řádně začleněn do hospodářského života v Maďarsku, a že má tedy požadované zkušenosti a infrastrukturu, je takové opatření odůvodněné z hlediska cílů, které jsou v daném případě sledovány, tj. z hlediska cíle ochrany spotřebitelů, a sice zaměstnanců využívajících karty SZÉP, a z hlediska cíle ochrany věřitelů, a sice poskytovatelů, kteří takové karty přijímají, před riziky spojenými s platební neschopností vydávajícího subjektu.

Závěry Soudního dvora

- 42 Je třeba předeslat, že mezi účastníky není sporu o tom, že na základě článku 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s ostatními ustanoveními vnitrostátního práva vyjmenovanými v bodě 37 tohoto rozsudku nejsou maďarské pobočky společností založených v jiných členských státech oprávněny působit v Maďarsku jako subjekty vydávající karty SZÉP.
- 43 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 14 směrnice 2006/123 zakazuje členským státům podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na jejich území splněním kteréhokoli z požadavků uvedených v bodech 1 až 8 tohoto ustanovení a ukládá jim prioritní a systematické odstranění těchto požadavků (rozsudek Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 26).
- 44 Mezi takto zakázané požadavky mimo jiné patří, jak vyplývá z čl. 14 bodu 3 uvedené směrnice, požadavky omezující svobodu poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou a zvolit si formu usazení v podobě zastoupení, pobočky nebo dceřiné společnosti. Právě to přitom činí namítaná vnitrostátní právní úprava, jak bylo uvedeno v bodě 42 tohoto rozsudku.
- 45 Pokud jde o odůvodnění předložené maďarskou vládou, Soudní dvůr již určil, že jak ze znění článku 14 směrnice 2006/123, tak z obecné systematiky této směrnice vyplývá, že požadavky uvedené v tomto článku nemohou být odůvodněné (rozsudek Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, body 28 až 35).
- 46 Soudní dvůr v tomto ohledu zejména zdůraznil, že takový zákaz bez možnosti odůvodnění směřuje k zajištění systematického a rychlého odstranění některých omezení svobody usazování, která jsou unijním normotvůrcem a judikaturou Soudního dvora považována za omezení, jež závažným způsobem ovlivňují řádné fungování vnitřního trhu, a sleduje tak cíl, který je v souladu se Smlouvou o FEU (rozsudek Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 39).
- 47 I když tak čl. 52 odst. 1 SFEU dovoluje členským státům, aby na základě některého z důvodů, které jsou v něm stanoveny, odůvodnily vnitrostátní opatření, která představují omezení svobody usazování, neznamená to, že unijní normotvůrce nemůže při přijímání takového aktu sekundárního práva, jako je směrnice 2006/123, jež konkretizuje základní svobodu zakotvenou ve Smlouvě, omezit některé výjimky, a to tím spíše, pokud jako v projednávané věci dotyčné ustanovení sekundárního práva pouze přebírá ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle které je takový požadavek, jako je požadavek v projednávané věci, neslučitelný se základními svobodami, kterých se hospodářské subjekty mohou dovolávat (v tomto smyslu viz rozsudek Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 40).
- 48 Za těchto podmínek je třeba první výtce v její první části vycházející z porušení čl. 14 bodu 3 uvedené směrnice vyhovět.

– Ke druhé výtce, vycházející z porušení čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a odst. 3 směrnice 2006/123

Argumentace účastníků řízení

- 49 V rámci druhé výtky se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s ostatními vnitrostátními ustanoveními uvedenými v bodě 37 tohoto rozsudku tím, že neuznává z hlediska podmínek stanovených v uvedeném čl. 13 písm. a) až c) činnost skupin, jejichž mateřskou společností není společnost založená podle maďarského práva a jejichž členové nemají formu společnosti, již stanoví maďarské právo, porušuje čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a odst. 3 směrnice 2006/123.

- 50 Komise v tomto ohledu připomíná, že článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 stanoví, že k tomu, aby mohl poskytovatel služeb vydat kartu SZÉP, musí splnit podmínky uvedené v tomto čl. 13 písm. a) až c), případně i prostřednictvím skupiny společností, jíž je součástí, uznané zákonem o obchodních společnostech nebo fakticky fungující jako takováto skupina.
- 51 Podle Komise přitom může být v souladu s čl. 55 odst. 1 a 3 a článkem 64 tohoto zákona ovládající společnosti takové skupiny pouze obchodní společnost, přičemž však podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 uvedeného zákona musí mít taková obchodní společnost sídlo na území Maďarska a smí být založena pouze v některé z forem stanovených tímž zákonem. Komise dále uvádí, že podle tohoto čl. 55 odst. 1 může být v oblasti koncernů ovládanou společností pouze akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným, založené podle maďarského práva a mající sídlo v Maďarsku.
- 52 Tyto požadavky tedy podle Komise porušují čl. 15 odst. 2 písm. b) a odst. 3 směrnice 2006/123, podle nichž nelze podnikům ukládat, aby měly určitou právní formu, ledaže taková povinnost není diskriminační a je nezbytná a přiměřená. Uvedené požadavky totiž mají podle Komise diskriminační povahu, neboť zjevně znevýhodňují obchodní společnosti nemající sídlo v Maďarsku, a maďarská vláda kromě toho neprokázala konkrétním způsobem jejich nezbytnost a přiměřenost.
- 53 Maďarská vláda na svou obranu v podstatě uvádí, že omezení takto spjatá s členstvím ve skupině podniků umožňují zajistit, že vydávající subjekt je řádně začleněný do hospodářského života v Maďarsku a že má požadovanou infrastrukturu a zkušenosti, zejména v oblasti vydávání a správy elektronických poukazů podobných kartě SZÉP, takže jsou uvedená omezení odůvodněná z hlediska cílů ochrany spotřebitelů a věřitelů, kteréžto cíle již byly zmíněny v bodě 41 tohoto rozsudku.

Závěry Soudního dvora

- 54 Je třeba připomenout, že podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2006/123 jsou členské státy povinny posoudit, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány takové požadavky, jaké jsou uvedeny v odstavci 2 tohoto článku, a zajistit, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3 téhož článku.
- 55 V článku 15 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice jsou uvedeny požadavky podmiňující přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon tím, že poskytovatel musí mít určitou právní formu.
- 56 Kumulativní podmínky uvedené v čl. 15 odst. 3 téže směrnice se týkají zaprvé nediskriminační povahy daných požadavků, jež nemohou být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla, zadruhé jejich nezbytnosti, tzn. že musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu, a zatřetí jejich přiměřenosti, neboť uvedené požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a nesmí být možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.
- 57 Článek 15 odst. 6 směrnice 2006/123 dále stanoví, že členské státy nezavedou od 28. prosince 2006 žádný nový požadavek odpovídající druhu požadavků uvedených v odstavci 2 tohoto článku 15, pokud tento požadavek nesplní podmínky stanovené v odstavci 3 uvedeného článku.
- 58 V daném případě se Komise v rámci svých výtek domáhá určení, že vnitrostátní ustanovení, která Komise určila v žalobě, zavádějí požadavky odpovídající druhu požadavků uvedených v čl. 15 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice, a že jelikož tyto požadavky nesplňují podmínky uvedené v odstavci 3 tohoto článku 15, porušují vnitrostátní ustanovení odstavce 1 až 3 uvedeného článku.
- 59 Je tedy zapotřebí ověřit, zda požadavky vyplývající z uvedených vnitrostátních ustanovení spadají – jak uvádí Komise – pod čl. 15 odst. 2 písm. b) téže směrnice.

- 60 K určení rozsahu působnosti posledně uvedeného ustanovení je třeba vycházet nejen z jeho znění, ale také z jeho cíle a struktury v kontextu systému zavedeného směrnicí 2006/123 (viz obdobně rozsudek Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 34).
- 61 Článek 15 odst. 2 písm. b) této směrnice se v souladu se svým zněním týká případů, kdy se požaduje, aby „poskytovatel“ „měl“ „určitou právní formu“.
- 62 Z bodu 73 odůvodnění uvedené směrnice v tomto ohledu vyplývá, že tomu tak je například tehdy, je-li stanovena povinnost být právnickou osobou, společností s jediným společníkem, neziskovou organizací nebo společností vlastněnou výhradně fyzickými osobami. Jak vyplývá z demonstrativního charakteru uvedeného výčtu i jeho obsahu, pojem „určitá právní forma“ použitý v čl. 15 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice je třeba chápat extenzivně.
- 63 Takový extenzivní výklad je mimoto v souladu s cílem směrnice 2006/123, kterým je – jak vyplývá z bodů 2 a 5 jejího odůvodnění – odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy s cílem přispět k realizaci volného a konkurenčního vnitřního trhu (viz zejména rozsudek Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, bod 26). Právní úprava členského státu, která požaduje, aby měl poskytovatel určitou formu nebo určité právní postavení, je totiž výrazným omezením svobody usazování poskytovatelů a volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Komise v. Itálie, C-439/99, EU:C:2002:14, bod 32, a rozsudek Komise v. Portugalsko, C-171/02, EU:C:2004:270, body 41 a 42).
- 64 V daném případě z článku 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s ostatními ustanoveními zmíněnými v bodě 37 tohoto rozsudku, zejména s ustanoveními obsaženými v zákoně o obchodních společnostech, vyplývá, že postavení určitého subjektu jakožto subjektu vydávajícího karty SZÉP může být v případě, kdy poskytovatel hodlá splnit podmínky stanovené v uvedeném článku 13 společně s jinou společností v rámci skupiny společností, podmíněno mimo jiné tím, že uvedený subjekt musí být součástí skupiny společností, ve které má zaprvé formu obchodní společnosti, konkrétně akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným podle maďarského práva, a zadruhé je dceřinou společností obchodní společnosti podle maďarského práva, jež sama splňuje podmínky stanovené v čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011.
- 65 V takových případech se tedy od poskytovatele služeb požaduje, aby byl právnickou osobou, aby měl formu obchodní společnosti, a to navíc určitého konkrétního typu, a zároveň aby byl dceřinou společností společnosti, která je sama obchodní společností. Takové podmínky tedy ve svém důsledku tomuto vydávajícímu subjektu stanoví několik omezení co do jeho právní formy ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123.
- 66 Jak stanoví čl. 15 odst. 3 písm. a) směrnice 2006/123, požadavky uvedené v odstavci 2 tohoto článku nejsou s ustanoveními této směrnice neslučitelné mimo jiné za předpokladu, že nejsou v případě společností přímo či nepřímo diskriminační na základě umístění jejich sídla.
- 67 V daném případě je s omezeními uvedenými v bodě 65 tohoto rozsudku spojen požadavek, aby poskytovatel služeb i ovládající společnost skupiny společností, jíž je případně součástí, byli založeni podle maďarského práva, což podle čl. 1 odst. 1, článku 2 a čl. 55 odst. 1 zákona o obchodních společnostech znamená, že jejich sídlo musí být umístěno v Maďarsku.
- 68 Z toho plyne, že podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 písm. a) směrnice 2006/123 nejsou splněny.
- 69 Přestože lze již z tohoto závěru dovodit, že podmínky stanovené v uvedeném čl. 15 odst. 3 nejsou splněny, neboť se jedná o podmínky kumulativní, je třeba rovněž poukázat na to, že když se maďarská vláda k odůvodnění požadavků na právní formu subjektu vydávajícího karty SZÉP a jeho mateřské společnosti spokojila s tvrzením, že je podstatné, aby tento vydávající subjekt a jeho mateřská

společnost byly začleněny do hospodářského života v Maďarsku a aby měl vydávající subjekt požadované zkušenosti a infrastrukturu, neuplatnila tím žádnou konkrétní skutečnost ani žádný konkrétní argument, jimiž by bylo možné objasnit, v jakém ohledu jsou takové požadavky nezbytné a přiměřené v zájmu zajištění toho, aby subjekty vydávající karty SZÉP poskytovaly záruku platební schopnosti, profesionality a dostupnosti, které jsou podle maďarské vlády nutné k dosažení tvrzených cílů ochrany uživatelů takových karet a ochrany věřitelů.

- 70 S ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že požadavky na právní formu subjektu vydávajícího karty SZÉP, které vyplývají z článku 13 nařízení vlády č. 55/2011 a které jsou uvedeny v bodě 65 tohoto rozsudku, porušují čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a odst. 3 směrnice 2006/123, takže druhé výtce musí být vyhověno.

– Ke třetí výtce, vycházející z porušení čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. d) a odst. 3 směrnice 2006/123

Argumentace účastníků řízení

- 71 V rámci třetí výtky se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s ostatními vnitrostátními ustanoveními uvedenými v bodě 37 tohoto rozsudku vyhrazuje možnost vydávání karty SZÉP bankám a finančním institucím jakožto jediným subjektům, které mohou splnit podmínky stanovené v tomto článku 13, a porušuje tak ustanovení čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. d) a odst. 3 směrnice 2006/123.
- 72 Podmínky stanovené v čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011, podle nichž subjekt vydávající karty SZÉP musí mít zaprvé v každé maďarské obci s počtem obyvatel vyšším než 35 000 kancelář otevřenou pro veřejnost, zadruhé během posledního schváleného účetního období musel sám vydat v rámci svých platebních služeb nejméně 100 000 platebních nástrojů s výjimkou hotovosti a zatřetí musí mít nejméně dvouletou zkušenost v oblasti vydávání elektronických poukazových karet pro účely čerpání věcných výhod ve smyslu zákona o DPFO a podle údajů z jeho posledního schváleného účetního období vydal více než 25 000 poukazových karet, totiž podle Komise znamenají totéž co požadovat, aby každý subjekt vydávající karty SZÉP vykonával hlavní činnost odpovídající činnosti bankovních a finančních institucí.
- 73 V tomto ohledu dále podle Komise z rejstříku Maďarského úřadu pro obchodní licence vyplývá, že pouze tři bankovní podniky se sídlem v Maďarsku byly schopny uvedené podmínky splnit.
- 74 Komise je přitom toho názoru, že požadavek na výkon hlavní činnosti bankovní a finanční povahy nesplňuje podmínky uvedené v čl. 15 odst. 2 písm. d) a odst. 3 směrnice 2006/123, které stanoví, že pokud vnitrostátní pravidla takto vyhrazuje přístup k činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti, musí být takové omezení nediskriminační, nezbytné a přiměřené.
- 75 Podmínky uvedené v čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011 vedou podle Komise k nepřímé diskriminaci, protože je mohou splnit pouze podniky již dříve etablované na maďarském trhu a protože takto brání novým podnikům v proniknutí na tento trh, jak to podle ní potvrzuje zjištění uvedené v bodě 73 tohoto rozsudku.
- 76 Dále podle ní tyto podmínky nejsou nezbytné ani přiměřené.
- 77 Zaprvé Komise uvádí, že se maďarská vláda nezminila o konkrétních problémech, jež měly vyvstávat v době, kdy platila předchozí právní úprava, která dovolovala vydávání poukazů na věcné výhody mnohem širšímu okruhu podniků. Zadruhé podle Komise ze zkoumání situace panující v ostatních členských státech vyplývá, že tyto státy nestanoví požadavky, které by byly srovnatelné s požadavky takto zavedenými v Maďarsku. Zatřetí maďarskou vládou uváděné cíle ochrany spotřebitelů a věřitelů

mohou být naplněny s pomocí méně restriktivních opatření, jako například zavedením systému dohledu nad vydávajícími subjekty nebo mechanismu bankovní záruky či využitím telefonních služeb nebo služeb obchodních zástupců. Začtvrté Komise uvádí, že ani úvěrové ústavy, jimž jsou subjekty vydávající karty SZÉP takto stavěny na roveň, nepodléhají v Maďarsku zákonným podmínkám obdobným těm, které stanoví čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011.

- 78 Maďarská vláda na svou obranu poukazuje na dva naléhavé důvody obecného zájmu, jimiž lze podle ní odůvodnit požadavky uvedené ve zmiňovaném čl. 13 písm. a) až c), a sice na ochranu spotřebitelů, tj. uživatelů karet SZÉP, a na ochranu věřitelů, kteří tyto karty přijímají, před riziky spojenými s platební neschopností subjektu vydávajícího karty a s jeho neschopností řádně poskytovat plnění, která poskytovat má.
- 79 Maďarská vláda v tomto ohledu tvrdí, že ke dni podání její žalobní odpovědi byl již vydán takřka milion karet SZÉP a vydávající podniky uzavřely s poskytovateli služeb na 55 000 smluv, zatímco z dostupných čísel za rok 2013 vyplývá, že během tohoto roku byl v důsledku více než 20 milionů transakcí uskutečněných prostřednictvím těchto karet uveden do oběhu ekvivalent přibližně 227 milionů eur.
- 80 Vzhledem k rozsahu logistického a finančního zabezpečení, které je takto od subjektů vydávajících karty SZÉP očekáváno, jsou podle maďarské vlády požadavky zakotvené v čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011 zároveň nezbytné i přiměřené cílům ochrany zmíněným v bodě 76 tohoto rozsudku, neboť zaručují, že vydávající subjekty disponují rozsáhlou sítí kontaktních míst nacházejících se v blízkosti zákazníků a nabízejících jim možnosti osobního kontaktu, stabilním finančním zázemím přiměřeným zamýšlenému obratu, zkušenostmi v oblasti obhospodařování velkých částek a vydávání elektronických karet podobných kartě SZÉP, jakož i způsobem fungování, který je transparentní a po finanční stránce kontrolován.

Závěry Soudního dvora

- 81 Je třeba připomenout, že čl. 15 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123 se týká požadavků, které vyhrazuji přístup k činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti.
- 82 V daném případě je třeba předeslat, že Komise sice připouští, že ustanovení čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011 v souladu se svým zněním výslovně neuvádějí, že by vydávání karet SZÉP bylo vyhrazeno pouze bankovním či finančním institucím, tvrdí však, že jelikož podmínky obsažené v těchto ustanoveních mohou v praxi splnit jen takovéto subjekty, spadají tato vnitrostátní ustanovení pod případ uvedený v čl. 15 odst. 2 písm. d) uvedené směrnice.
- 83 Maďarská vláda, jež nezpochybňuje, že konkrétní účinek daných vnitrostátních ustanovení je skutečně takový, se zcela naopak pokouší objasnit, nakolik je podle ní z hlediska rizik spojených s vydáváním a správou karet SZÉP a z hlediska složitosti a značné citlivosti takové činnosti plně odůvodněné, aby byla vyhrazena bankovním či finančním institucím, neboť ty nabízejí zároveň finanční záruky a záruky obezřetnosti, odbornosti a dostupnosti, které jsou v této oblasti požadovány.
- 84 Za těchto podmínek je třeba ověřit, zda požadavky stanovené v čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011 – o nichž tedy není mezi účastníky řízení sporu, že mají společně za následek, ne-li za cíl, vyhradit přístup k vydávání karet SZÉP určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy uvedené činnosti – splňují, jak tvrdí maďarská vláda a s čímž Komise nesouhlasí, podmínky uvedené v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123.
- 85 V tomto ohledu je třeba nejprve ověřit s ohledem na čl. 15 odst. 3 písm. a) směrnice 2006/123, zda uvedené požadavky nejsou přímo ani nepřímou diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla.

- 86 Vzhledem k povaze požadavků uvedených v čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011, které se *a priori* jeví, jako by je mohly splnit pouze právnické osoby, je třeba rovnou konstatovat, že toto ustanovení, které neuvádí žádnou výslovnou podmínku ohledně umístění sídla subjektu vydávajícího karty SZÉP, s sebou jako takové nenese přímou diskriminaci na základě takového kritéria, čímž není dotčeno zjištění učiněné již v bodech 67 a 68 tohoto rozsudku.
- 87 Naproti tomu je třeba poukázat na to, že zejména z důvodu, že uvedené ustanovení zakotvuje – jak vyplývá z čl. 13 písm. a) nařízení vlády č. 55/2011 – povinnost subjektu vydávajícího karty SZÉP mít v každé maďarské obci s počtem obyvatel vyšším než 35 000 kancelář otevřenou pro veřejnost, mohou být kumulativní požadavky uvedené v čl. 13 písm. a) až c) tohoto nařízení vlády v daném případě splněny – jak to potvrzuje zjištění Komise, které nebylo maďarskou vládou zpochybněno a které je uvedeno v bodě 73 tohoto rozsudku – pouze bankovními či finančními institucemi se sídlem v uvedeném členském státě.
- 88 Ačkoli jsou tyto požadavky založeny na jiných kritériích než na kritériu umístění sídla v dotýcném členském státě, mohou tak fakticky vést ke stejnému výsledku jako stanovení podmínky umístění sídla, takže je třeba mít za to – jak vyplývá zejména z bodu 65 odůvodnění směrnice 2006/123 – že mohou vyvolat nepřímou diskriminaci ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. a) této směrnice.
- 89 Jak bylo uvedeno v bodě 42 tohoto rozsudku, je ostatně mezi účastníky řízení nesporné, že podle článku 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s ostatními ustanoveními vnitrostátního práva uvedenými v bodě 37 tohoto rozsudku mohou v Maďarsku působit jako subjekty vydávající karty SZÉP pouze společnosti se sídlem v Maďarsku, s výjimkou maďarských poboček společností založených v jiném členském státě.
- 90 Vzhledem k tomu, že podmínky uvedené v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 jsou kumulativní – jak bylo připomenuto v bodě 69 tohoto rozsudku – je toto konstatování dostatečné k prokázání rozporu s tímto ustanovením.
- 91 Mimoto za předpokladu, že takové požadavky, jaké zavádějí ustanovení čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011, sledují – jak tvrdí maďarská vláda – cíl ochrany spotřebitelů a věřitelů tím, že mají zajistit, aby subjekty vydávající karty SZÉP poskytovaly dostatečnou záruku co do platební schopnosti, profesionality a dostupnosti, je nutno uvést, že maďarská vláda zejména nedoložila, že takové požadavky splňují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 písm. c) uvedené směrnice, konkrétně podmínku absence méně restriktivních opatření k dosažení sledovaného výsledku.
- 92 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že uvedené požadavky ve svém společném důsledku vedou k tomu, že vydávání karet SZÉP je vyhrazeno pouze institucím, které mohou doložit, že mají zkušenosti v oblasti vydávání platebních nástrojů, vyjma hotovosti, jakož i elektronických nástrojů pro účely čerpání věcných výhod podle dané vnitrostátní právní úpravy a že mají zároveň k dispozici početné kanceláře na maďarském území.
- 93 Pokud se přitom odhlédne od diskriminačního charakteru uvedených požadavků, je třeba uvést, že i méně restriktivní opatření, jež by svobodu usazování omezovala méně než opatření vyplývající z čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011, by umožnila dosáhnout cílů, na něž poukazuje maďarská vláda, tj. zajistit, aby subjekt vydávající karty SZÉP poskytoval záruku platební schopnosti, profesionality a dostupnosti, které jsou podle maďarské vlády vyžadovány pro účely ochrany uživatelů takových karet a ochrany věřitelů.
- 94 Jak uvedla Komise, takto tomu patrně je v případě opatření, která – za předpokladu, že bude ověřen jejich soulad s požadavky unijního práva – by například podrobovala subjekty vydávající karty SZÉP systému dohledu nebo mechanismu bankovní záruky či pojištění (viz obdobně rozsudek Komise v. Portugalsko, C-171/02, EU:C:2004:270, bod 43) a předpokládala by, že vydávající subjekt využije telefonních služeb nebo služeb obchodních zástupců.

- 95 Z předchozích úvah vyplývá, že podmínky uvedené v čl. 13 písm. a) až c) nařízení vlády č. 55/2011 porušují ustanovení čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. d) a odst. 3 směrnice 2006/123, takže třetí výtce musí být vyhověno.

– Ke čtvrté výtce, vycházející z porušení článku 16 směrnice 2006/123

Argumentace účastníků řízení

- 96 V rámci čtvrté výtky se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že jelikož článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 vyžaduje pro vydávání karty SZÉP usazení v Maďarsku, uvedené ustanovení porušuje článek 16 směrnice 2006/123.
- 97 Článek 16 odst. 2 písm. a) této směrnice totiž podle Komise výslovně zakazuje členským státům ukládat poskytovateli služeb usazenému v jiném členském státě povinnost být usazen na jejich území, ledaže jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 1 tohoto článku 16, tj. že předmětné opatření je nediskriminační, je opodstatněno důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí a je nezbytné a přiměřené.
- 98 Obecné důvody ochrany spotřebitelů a věřitelů, na něž poukazuje maďarská vláda, přitom podle Komise nespádají do kategorie cílů takto uvedených v čl. 16 odst. 1 této směrnice a maďarská vláda mimoto nijak nedoložila z hlediska cílů, kterých se dovolává, nezbytnost a přiměřenost sporného opatření.
- 99 Komise dále zpochybňuje, že by se článek 16 této směrnice v daném případě nepoužil. Podle Komise je v praxi – na rozdíl od toho, co v tomto ohledu tvrdí maďarská vláda – zcela myslitelné, že by podnik usazený v jiném členském státě vydával karty SZÉP přeshraničně, zejména z oblastí a do oblastí relativně blízkých hranici, aniž by byl navíc usazen v Maďarsku. Takový podnik by měl mimoto rovněž právo používat na maďarském území infrastrukturu nezbytnou pro účely uskutečňování svého plnění, aniž by byl nucen se tam usadit.
- 100 Maďarská vláda na svou obranu úvodem tvrdí, že právní úprava týkající se karty SZÉP musí být posuzována pouze z hlediska svobody usazování, neboť volný pohyb služeb je v daném případě zcela vedlejší ve vztahu ke svobodě usazování a mohl by být pod ni podřazen. Podle maďarské vlády totiž vydávání takových karet vyžaduje – zejména s ohledem na údaje, které již byly zmíněny v bodě 79 tohoto rozsudku – aby byl subjekt začleněn do hospodářského a sociálního života členského státu, ve kterém je služba poskytována, a aby tam poskytoval trvale a nepřetržitě své služby z provozovny nacházející se v tomto členském státě, a to pro celé území uvedeného členského státu, a nikoli pouze do některých příhraničních oblastí.
- 101 Maďarská vláda mimoto tvrdí, že i kdyby měl poskytovatel služeb zájem o výkon takové činnosti přeshraničně, objektivní charakteristika dané činnosti a již zmíněné cíle obecného zájmu týkající se ochrany spotřebitelů a věřitelů pak odůvodňují, aby předmětná vnitrostátní právní úprava vázala výkon této činnosti na přísné podmínky, které budou schopni splnit jen poskytovatelé usazení v Maďarsku.

Závěry Soudního dvora

- 102 Článek 16 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 stanoví, že členské státy nesmějí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením povinnosti poskytovatele být na jejich území usazen.
- 103 Jak vyplývá z čl. 4 bodu 5) této směrnice, „usazením“ se rozumí skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku 49 SFEU poskytovatelem po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána.

- 104 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že čl. 13 písm. a) nařízení vlády č. 55/2011 podmiňuje činnost spočívající ve vydávání karet SZĚP – tj. činnost, o níž je nesporné, že je hospodářskou činností podle článku 49 SFEU – zejména tím, že vydávající subjekt musí mít kanceláře otevřené veřejnosti ve všech maďarských obcích s počtem obyvatel vyšším než 35 000.
- 105 Přitom je zjevné, že uvedené ustanovení takto každému poskytovateli, který by měl zájem o výkon této činnosti, ukládá povinnost mít v Maďarsku stálou infrastrukturu, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána.
- 106 To ostatně platí pro jednotlivé případy upravené v článku 13 nařízení vlády č. 55/2011, a to podle toho, zda poskytovatel takovými kanceláři disponuje osobně, nebo prostřednictvím skupiny společností, které je součástí, nebo spolu se vzájemnou pojišťovnou, k níž je poskytovatel vázán smluvním vztahem trvajícím nejméně pět let. V tomto ohledu je totiž třeba uvést, že usazení – jak vyplývá z bodu 37 odůvodnění směrnice 2006/123 – by mohlo mít dokonce formu kanceláře spravované osobou, která je na poskytovateli nezávislá, avšak zmocněná jednat trvale jeho jménem, jak by tomu bylo v případě zastoupení.
- 107 Z výše uvedeného vyplývá, že článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 zavádí ve smyslu čl. 16 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice povinnost subjektu vydávajícího karty SZĚP být usazen na maďarském území.
- 108 V tomto ohledu musí být odmítnuta námitka maďarské vlády vycházející z toho, že článek 16 směrnice 2006/123 údajně přestává být použitelný, může-li vnitrostátní opatření porušovat zároveň tento článek i ustanovení této směrnice týkající se svobody usazování a je-li patrné, že využití přeshraničního poskytování služeb je ryze teoretické či každopádně v praxi mnohem méně časté než využití svobody usazování v dotyčném členském státě s cílem poskytovat v něm služby.
- 109 Zaprvé je nutno konstatovat, že maďarská vláda nedoložila, že je tak v praxi nemožné – a pro poskytovatele služeb usazeného v některém členském státě nemá význam – poskytovat takovou službu, jako je vydávání a správa karty SZĚP, v jiném členském státě bez stálé infrastruktury v tomto státě, v níž by byla tato služba skutečně poskytována.
- 110 Zadruhé je třeba uvést, že argumentace maďarské vlády nemá oporu ani v článku 16 směrnice 2006/123, ani v žádném jiném ustanovení této směrnice a že mimoto nerespektuje základní cíle, jež v daném případě sleduje unijní normotvůrce.
- 111 V tomto ohledu je totiž třeba nejprve připomenout, že uvedená směrnice – jak vyplývá z jejího článku 1 ve spojení s body 2 a 5 jejího odůvodnění – stanoví obecná ustanovení k odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážek bránících volnému pohybu služeb mezi členskými státy za účelem uskutečnění volného a konkurenceschopného vnitřního trhu (viz rozsudek Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 31 a citovaná judikatura).
- 112 Podle zmíněného bodu 5 odůvodnění tak má uvedená směrnice mimo jiné za cíl umožnit poskytovatelům služeb rozvíjet jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb, přičemž mají možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.
- 113 Dále ze znění čl. 2 odst. 1 a článku 4 směrnice 2006/123 vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na jakoukoli samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou zpravidla za úplatu poskytovatelem usazeným v některém členském státě bez ohledu na to, zda je usazen trvale a nepřetržitě v členském státě určení, či nikoliv, s výjimkou činností, jež jsou výslovně vyloučeny (v tomto smyslu viz rozsudek Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 32).

- 114 Konečně podle čl. 16 odst. 1 prvního pododstavce uvedené směrnice musí členské státy respektovat právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni. Odstavec 2 písm. a) tohoto článku 16 stanoví, že členské státy nesmějí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením povinnosti poskytovatele být na jejich území usazen.
- 115 Rovněž musí být odmítnuta argumentace maďarské vlády uplatněná podpůrně k odůvodnění sporného omezení úvahami spojenými s ochranou spotřebitelů a věřitelů, tj. úvahami, podle nichž má být zajištěno, aby subjekty vydávající karty SZÉP poskytovaly dostatečnou záruku platební schopnosti, profesionality a dostupnosti.
- 116 V tomto ohledu – nehledě na to, zda takový požadavek, jako je požadavek uvedený v čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123, je podle tohoto článku 16 možno odůvodnit, a nehledě na skutečnost, že cíle, na něž takto poukazuje maďarská vláda, nepatří mezi naléhavé důvody obecného zájmu uvedené v odstavcích 1 a 3 tohoto článku 16 – totiž v daném případě stačí uvést, že ani z hlediska uvedených cílů by takový požadavek, jako je požadavek stanovený v čl. 13 písm. a) nařízení vlády č. 55/2011, každopádně nesplňoval podmínku přiměřenosti uvedenou v čl. 16 odst. 1 písm. c) této směrnice, neboť méně restriktivní opatření, jež by volný pohyb služeb omezovala méně než opatření vyplývající z uvedeného požadavku, jako například opatření uvedená v bodě 94 tohoto rozsudku, by umožnila, za předpokladu jejich souladu s unijním právem, dosáhnout těchto cílů.
- 117 Z předchozích úvah vyplývá, že čtvrté výtce je třeba vyhovět.

K výtkám vycházejícím z porušení článků 49 SFEU a 56 SFEU

- 118 Vzhledem k tomu, že výtkám, které Komise uplatnila primárně a které vycházejí z porušení článků 14 až 16 směrnice 2006/123, bylo v daném případě vyhověno, není namístě zkoumat výtky vycházející z porušení článků 49 SFEU a 56 SFEU, které Komise uplatnila podpůrně.

K výtkám týkajícím se podmínek pro vydávání poukazů Erzsébet

Argumentace účastníků řízení

- 119 V návrhových žádáních žaloby se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že režim poukazů Erzsébet upravený zákonem č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011 a zákonem o programu Erzsébet, který přiznává veřejnoprávním subjektům monopol v oblasti vydávání stravenek na studená jídla a nabyt účinnosti bez přiměřených přechodných období a opatření, je v rozporu s články 49 SFEU a 56 SFEU v rozsahu, v němž články 1, 5 a 477 zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011, jakož i čl. 2 odst. 1 a 2 a články 6 a 7 zákona o programu Erzsébet stanoví nepřiměřená omezení.
- 120 Komise uvádí, že na základě čl. 71 odst. 1 zákona o DPFO, ve znění zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011, je pořízení hotových jídel kvalifikováno jako věcná výhoda, pouze pokud se uskuteční s použitím poukazů Erzsébet. Komise dále zdůrazňuje, že na základě vnitrostátních ustanovení zmíněných v předchozím bodě tohoto rozsudku je k vydávání takových poukazů oprávněna pouze MNMR.
- 121 Takto vzniklá monopolní situace na trhu s vydáváním poukazů pro účely čerpání takové věcné výhody přitom podle Komise zcela brání tomu, aby subjekty usazené v jiných členských státech využily v souvislosti s uvedenou činností volného pohybu služeb a svobody usazování, a porušuje tak články 49 SFEU a 56 SFEU. Komise v tomto ohledu upřesňuje, že se její žaloba týká pouze této stránky režimu poukazů Erzsébet, a nikoli opatření sociální politiky, jež provádí MNMR v rámci stejnojmenného programu, jako je přímá a cílená podpora pro sociálně znevýhodněné osoby.

- 122 Komise uvádí, že jelikož je vydávání poukazů, kterého se týká projednávaná žaloba, vykonáváno za úplatu, je taková činnost – kterou ostatně dříve v Maďarsku vykonávaly obchodní společnosti a v mnoha členských státech je tomu tak i nyní – hospodářskou činností spadající do působnosti Smlouvy. Komise s odkazem na rozsudek *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) uvádí, že taková činnost zejména nemůže být považována za opatření sociální povahy, neboť o tom, zda budou zaměstnancům za daňově zvýhodněných podmínek poskytnuty poukazy *Erzsébet* z titulu věcných výhod, či nikoli, rozhoduje zaměstnavatel dle svého uvážení a není při tom sledován sociální cíl založený na zásadě solidarity pod dohledem státu.
- 123 Komise je dále toho názoru, že vytýkaný monopol není v daném případě opodstatněn žádným naléhavým důvodem obecného zájmu, ani nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
- 124 Zprvce totiž nelze z titulu takových naléhavých důvodů poukazovat na skutečnost, že výnosy z dotyčné činnosti musí MNRR věnovat výlučně na uskutečňování sociálních cílů, ani na údajný nedostatek dostupných rozpočtových prostředků, který by mohl představovat riziko vážného narušení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení. V daném případě sporný monopol nenaplnuje ani potřebu zachovat soudržnost maďarského finančního systému.
- 125 Zadruhé podle Komise existují pro účely dosažení sledovaného cíle financování sociálních dávek další, méně restriktivní prostředky než zavedení takového monopolu, jako je například využití prostředků z veřejného rozpočtu, vybírání solidárního odvodu z předmětných věcných výhod, snížení s tím související daňové úlevy nebo nabytí poukazů *Erzsébet* orgány veřejné správy za účelem jejich rozdělení mezi nejpotřebnější, či dokonce stanovení povinnosti vydávajících subjektů poskytnout takové poukazy orgánům na úseku sociálních věcí.
- 126 Sporný monopol byl mimoto podle Komise zaveden bez přiměřeného přechodného období, čímž podnikům, které byly do té doby na daném trhu přítomny, vznikly značné ztráty.
- 127 Maďarská vláda na svou obranu namítá nepřípustnost výtek Komise z důvodu, že návrhová žádání žaloby podle ní nejsou přesná a jsou nejednoznačná.
- 128 Maďarská vláda v tomto ohledu předně uvádí, že v těchto návrhových žádáních je obsažen věcný omyl, neboť se v nich hovoří o článcích 1 a 5 zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011 namísto čl. 1 odst. 5 tohoto zákona. Dále článek 477 uvedeného zákona a článek 7 zákona o programu *Erzsébet* se podle ní týkají pouze nabytí účinnosti těchto zákonů, a nemohou tedy porušovat unijní právo. Konečně podle maďarské vlády není jasné, proč Komise poukazuje na porušení unijního práva v případě čl. 2 odst. 1 a 2 a článku 6 zákona o programu *Erzsébet*.
- 129 Mimoto skutečnost, že Komise uvádí všechna rozhodující ustanovení právní úpravy týkající se programu *Erzsébet*, protiřečí podle maďarské vlády tvrzení Komise, že se projednávaná žaloba netýká opatření sociální politiky prováděných v rámci tohoto programu.
- 130 K meritorní stránce maďarská vláda primárně uvádí, že určitá činnost je otevřena volné hospodářské soutěži a podléhá pravidlům Smlouvy, pouze pokud se členský stát rozhodl učinit z ní běžnou hospodářskou činnost.
- 131 Tak tomu však není v případě vydávání poukazů *Erzsébet*, které není nabízením zboží nebo služeb na určitém trhu, tzn. za tržních podmínek a s cílem dosáhnout zisku, protože příjmy z této činnosti musí MNRR na základě zákona o programu *Erzsébet* vyčlenit na plnění úkolů obecného zájmu, které jsou jí svěřeny.
- 132 Pokud jde o judikaturu, na jejímž počátku stál rozsudek *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), maďarská vláda tvrdí, že program *Erzsébet* skutečně spočívá na zásadě solidarity, protože poukazy *Erzsébet* jsou rovněž přidělovány jako přímá sociální podpora v závislosti na prostředcích příjemců, a že

i v případech, kdy tyto poukazy poskytují zaměstnavatelé svým zaměstnancům jako odměnu za práci, jednají tito zaměstnavatelé zároveň jako aktéři, kteří jsou si vědomi financování uvedených sociálních programů. Podle maďarské vlády je dále vykonáván státem dohled, neboť MNMR zajišťuje úkoly v rámci veřejných služeb stanovené státem a zmocněnec ministra pro program Erzsébet je pověřen vytvářením návrhů v zájmu rozvoje tohoto programu a přípravou předpisů nezbytných k jeho provádění.

- 133 Maďarská vláda uvádí, že v důsledku nové platné právní úpravy bylo vydávání poukazů Erzsébet takto včleněno do systému sociální ochrany, pro nějž je současně i zdrojem příjmů, neboť zaměstnavatelé jsou daňově vybízeni k tomu, aby se stali přispěvateli do tohoto systému, což je podle maďarské vlády v souladu se zásadou, podle níž unijní právo nezasahuje do pravomoci členských států uspořádat své systémy sociálního zabezpečení a zajistit dle svého uvážení jejich financování a finanční rovnováhu.
- 134 Maďarská vláda dále uvádí, že v rozsahu, v němž takové poukazy, jako jsou poukazy Erzsébet, zakládají nárok na daňové zvýhodnění, a mají tedy smysl pouze v rámci fiskální politiky daného členského státu, není trh s těmito poukazy trhem přeshraničním, nýbrž trhem striktně domácím, který existuje, pouze pokud jej dotýčný členský stát zavede, takže členský stát má mimo jiné možnost rozhodnout, zda bude tyto nástroje fiskální politiky vydávat sám, nebo zda tuto činnost otevře hospodářské soutěži.
- 135 Podle maďarské vlády dále není namístě analogie se situací v oblasti hazardních her, neboť podle ní v daném případě neexistuje možnost, aby vydávající subjekt vstoupil na trh daného členského státu s poukazy vydávanými a uváděnými do oběhu v rámci daňové právní úpravy specifické pro jiný členský stát, a neexistuje tedy ani „analogická“ činnost prováděná v prvně uvedeném členském státě.
- 136 Podpůrně maďarská vláda tvrdí, že zavedení státního monopolu je každopádně opodstatněno naléhavými důvody vycházejícími z úvah spojených se sociální, mzdovou a fiskální politikou.
- 137 V tomto ohledu zaprvé uvádí, že k sociální politice každého členského státu patří svobodná volba způsobu financování sociálních dávek na jeho území. Na rozdíl od her a sázek, jež vyvolávají riziko závislosti a podvodů, a musí být tedy drženy pod kontrolou a redukovány, neexistuje v případě vydávání poukazů Erzsébet žádný platný důvod vyžadovat, aby financování činností ve veřejném zájmu bylo pouze vedlejším příznivým důsledkem.
- 138 Zadruhé uvádí, že jelikož si může každý členský stát svobodně určit míru, v jaké mohou být takové poukazy zakládající nárok na daňové zvýhodnění rozděleny mezi zaměstnance, a rozsah tohoto zvýhodnění, může si rovněž svobodně vyhradit jejich vydávání v rámci své mzdové a fiskální politiky.
- 139 Pokud jde o Komisi uváděná opatření, která údajně méně poškozují hospodářskou soutěž, maďarská vláda tvrdí, že i když mohlo být cíle obecného zájmu sledovaného členským státem dosaženo jinými prostředky, jako například uspořádáním dané činnosti na tržním základě a jejím zdaněním, Soudní dvůr již v rozsudku Lääre a další (C-124/97, EU:C:1999:435) připustil, že svěření předmětné činnosti veřejnoprávnímu subjektu, který je povinen věnovat veškeré příjmy na určený účel, je účinnějším prostředkem k dosažení sledovaného cíle.
- 140 Pokud jde dále o tvrzenou absenci dostatečného přechodného období, maďarská vláda uvádí, že Komise nepodložila svá tvrzení ohledně konkrétních důsledků pro dotýčné subjekty plynoucích z nabytí účinnosti vnitrostátních předpisů zavádějících sporný monopol. Ohledně poskytování daňového zvýhodnění dále maďarská vláda uvádí, že není opodstatněné, aby podniky spoléhaly na to, že nedojde ke změnám platné právní úpravy.

Závěry Soudního dvora

– K přípustnosti

- 141 Na základě čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a související judikatury musí každý návrh na zahájení řízení uvádět předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty a stručný popis těchto žalobních důvodů. Tyto údaje musí být dostatečně jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a že návrhová žádání žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (viz zejména rozsudek Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 17 a citovaná judikatura).
- 142 V daném případě z návrhových žádání žaloby a z argumentů v ní rozvedených vyplývá, že se Komise v rámci svého žalobního důvodu domáhá určení, že došlo k porušení článků 49 SFEU a 56 SFEU tím, že v žalobě určená vnitrostátní právní úprava vyhrazuje vydávání poukazů umožňujících za daňově zvýhodněných podmínek poskytnutí věcné výhody v podobě hotových jídel vnitrostátnímu veřejnoprávnímu subjektu formou monopolu a že k zavedení takového monopolu došlo bez přiměřených přechodných opatření.
- 143 Pokud jde předně o chybu v psaní, v jejímž důsledku Komise v návrhových žádáních žaloby uvedla články 1 a 5 zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011 a v jejíž souvislosti Komise v mezidobí zaslala opravu, je nutno konstatovat, že tato chyba neuvedla maďarskou vládu v omyl o rozsahu projednávané žaloby, neboť maďarská vláda ostatně sama ve své žalobní odpovědi předeslala, že je zjevně třeba tento bod chápat tak, že se týká čl. 1 odst. 5 uvedeného zákona, kterýmžto ustanovením se mění čl. 3 bod 87 zákona o DPFO.
- 144 Pokud jde dále o článek 477 zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011 a o článek 7 zákona o programu Erzsébet, skutečnost, že Komise označila v uvedených návrhových žádáních tyto články, lze snadno objasnit tím, že se tyto články týkají data nabytí účinnosti sporných vnitrostátních ustanovení, vůči nimž měla Komise výhrady mimo jiné v tom směru – jak již bylo připomenuto – že neobsahují přiměřená přechodná opatření.
- 145 Jak konečně vyplývá ze znění návrhových žádání žaloby i z jejího odůvodnění, na čl. 2 odst. 1 a 2 a článek 6 zákona o programu Erzsébet je poukazováno – stejně jako v případě čl. 1 odst. 5 zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011 – pouze v rozsahu, v němž z těchto vnitrostátních ustanovení vyplývá, že MNMR je přiznán monopol v souvislosti s vydáváním poukazů umožňujících zaměstnavateli poskytnout svým zaměstnancům za daňově zvýhodněných podmínek věcnou výhodu v podobě stravenek na pořízení hotových jídel.
- 146 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že žaloba splňuje požadavky připomenuté v bodě 141 tohoto rozsudku, takže námitka nepřípustnosti uplatněná maďarskou vládou musí být zamítnuta.

– K věci samé

- 147 Na prvním místě je třeba určit, zda vydávání poukazů, kterého se týká projednávaná žaloba, spadá do působnosti článků 49 SFEU a 56 SFEU, nebo zda se jejich působnosti vymyká z důvodu, že se nejedná o hospodářskou činnost, jak tvrdí maďarská vláda.
- 148 Pokud jde o svobodu usazování zaručenou v článku 49 SFEU, je třeba připomenout, že jejím cílem je umožnit státnímu příslušníkovi členského státu zřídit vedlejší provozovnu v jiném členském státě, aby tam vykonával svou činnost, a podporovat tak hospodářskou a společenskou provázanost uvnitř Unie

v oblasti samostatně výdělečných činností. Za tímto účelem má svoboda usazování příslušníkovi Unie umožnit podílet se stálým a trvalým způsobem na hospodářském životě jiného členského státu, než je jeho stát původu, a mít z toho prospěch účinným výkonem hospodářské činnosti v hostitelském členském státě prostřednictvím stále provozovny po neurčitou dobu (v tomto smyslu viz rozsudek Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, body 53 a 54 a citovaná judikatura).

- 149 Jak vyplývá z judikatury, taková hospodářská činnost může spočívat jak v nabízení zboží, tak v nabízení služeb (v tomto smyslu viz rozsudek Pavlov a další, C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:428, bod 75 a citovaná judikatura).
- 150 Co se týče volného pohybu služeb zakotveného v článku 56 SFEU, ten pokrývá veškerá plnění, která nejsou nabízena stálým a trvalým způsobem ze sídla v členském státě, ve kterém jsou poskytována (viz zejména rozsudek Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, bod 22, a rozsudek Komise v. Portugalsko, C-171/02, EU:C:2004:270, bod 25).
- 151 Podle článku 57 SFEU se za služby podle Smluv pokládají výkony poskytované zpravidla za úplatu s tím, že zahrnují mimo jiné činnosti obchodní povahy.
- 152 Jak již opakovaně připomněl Soudní dvůr, tento pojem služeb nelze vykládat restriktivně (v tomto smyslu viz rozsudek Deliège, C-51/96 a C-191/97, EU:C:2000:199, bod 52 a citovaná judikatura).
- 153 Podle ustálené judikatury Soudního dvora uvedený pojem předpokládá „výkony poskytované zpravidla za úplatu“, přičemž základní charakteristický znak úplaty spočívá ve skutečnosti, že představuje hospodářské protiplnění za dotčený výkon (viz zejména rozsudek Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, body 28 a 29 a citovaná judikatura).
- 154 Rozhodujícím faktorem, na jehož základě se na určitou činnost vztahují ustanovení Smlouvy FEU týkající se volného pohybu služeb, a tím pádem i její ustanovení týkající se svobody usazování, je její hospodářská povaha, to znamená, že pracovní činnost nesmí být prováděna bez protiplnění. Naproti tomu v rozporu s tím, co tvrdí maďarská vláda, není v tomto ohledu nezbytné, aby poskytovatel služby měl za cíl uskutečnit zisk (v tomto smyslu viz rozsudek Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, body 32 a 33 a citovaná judikatura).
- 155 Kromě toho není v tomto ohledu podstatné, kdo poskytovateli za uvedenou službu poskytuje odměnu. Článek 57 SFEU totiž nevyžaduje, aby za poskytnutou službu platily osoby, které z ní mají prospěch (viz zejména rozsudek OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, bod 62 a citovaná judikatura).
- 156 Přitom v případě činnosti spočívající ve vydávání a správě poukazů Erzsébet, o kterou jde v projednávané věci, je nesporné, že za plnění MNNR poskytované zároveň ve prospěch zaměstnavatelů, jejich zaměstnanců i dodavatelů, kteří tyto poukazy přijímají, získává MNNR hospodářské protiplnění, které má pro ni povahu odměny (viz obdobně rozsudek Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, bod 27).
- 157 Ke skutečnosti, že podle vnitrostátní právní úpravy musí být zisky MNNR dosažené prostřednictvím uvedené činnosti použity výlučně na určité cíle v obecném zájmu, je třeba připomenout, že tato skutečnost nemůže vést sama o sobě ke změně povahy dané činnosti a připravit ji o její hospodářský charakter (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, bod 35).
- 158 Pokud jde dále o judikaturu, kterou odráží rozsudek Cisal (C-218/00, EU:C:2002:36) a která byla rozvinuta v oblasti práva hospodářské soutěže, stačí uvést, že i kdyby byla použitelná v oblasti volného pohybu služeb a svobody usazování, maďarská vláda nijak nedoložila, že činnost spočívající ve vydávání

poukazů Erzsébet, které se týká projednávaná žaloba, je uplatněním zásady solidarity, jak to požaduje zejména tato judikatura, aby tak bylo možné usuzovat na existenci sociální činnosti, a nikoli činnosti hospodářské.

- 159 Zprv je totiž nutno konstatovat – jak tvrdí Komise a jak uvedl generální advokát v bodě 207 svého stanoviska – že rozhodnutí o tom, zda budou či nebudou zaměstnancům uděleny poukazy Erzsébet umožňující jim získat věcné výhody v podobě hotových jídel, a určení hodnoty těchto poukazů jsou ponechány na uvážení zaměstnavatelů a nijak nezávisí na osobní situaci dotýčných zaměstnanců, zejména na jejich prostředcích.
- 160 Zadruhé, i kdyby se prokázala skutečnost, na niž poukazuje maďarská vláda, že poukazy, rovněž označované jako „Erzsébet“, může udělovat přímo MNMR jako sociální pomoc některým znevýhodněným osobám, zejména na financování rekreace, je třeba uvést, že by tato skutečnost neměla vliv na kvalifikaci činnosti spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet jako hospodářské činnosti s tím, že uvedená činnost, které se konkrétně týká žaloba Komise, spočívá – jak již bylo připomenuto – ve vydávání poukazů, které umožňují získat hotová jídla a které mohou poskytovat za daňové zvýhodněných podmínek zaměstnavatel svým zaměstnancům jako věcné výhody.
- 161 K daňové stránce je třeba dodat, že skutečnost, že příjemci dotýčné služby mají z daňového zvýhodnění prospěch, nemá žádný vliv na to, že uvedenou službu poskytuje vydávající subjekt za úplatu, takže tato činnost – jež tedy naplňuje definici služby podle ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu služeb – spadá do působnosti těchto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek Skandia a Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, body 22 až 28, a rozsudek Komise v. Německo, C-318/05, EU:C:2007:495, body 65 až 82).
- 162 Z předchozích úvah vyplývá, že taková činnost, jako je vydávání poukazů Erzsébet, které se týká projednávaná žaloba, musí být považována za „službu“ ve smyslu článku 57 SFEU, a obecněji za hospodářskou činnost spadající do působnosti ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu služeb a svobody usazování.
- 163 Na druhém místě – pokud jde o argumentaci maďarské vlády, podle níž vydávání poukazů na věcnou výhodu podle daňových právních předpisů platících pouze v hostitelském členském státě není analogické k činnosti, kterou by vydávající subjekty usazené v jiných členských státech provozovaly v těchto státech, takže tyto subjekty nejsou oprávněny dovolávat se volného pohybu služeb – stačí připomenout, že právo hospodářského subjektu usazeného v členském státě poskytovat služby v jiném členském státě, které je zakotveno v článku 56 SFEU, nepodléhá podmínce, že uvedený hospodářský subjekt poskytuje takové služby také v členském státě, ve kterém je usazen. V tomto ohledu článek 56 SFEU pouze vyžaduje, aby byl poskytovatel usazen v jiném členském státě, než je členský stát příjemce služby (viz zejména rozsudek Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 43 a citovaná judikatura).
- 164 Na třetím místě je nesporné, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava v projednávané věci, která podrobuje výkon hospodářské činnosti režimu výlučnosti ve prospěch jediného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu, je omezením jak svobody usazování, tak volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Läära a další, C-124/97, EU:C:1999:435, bod 29, rozsudek Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, body 33 a 34, a rozsudek Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, body 68 a 107).
- 165 Na čtvrtém místě je však ještě nutné ověřit, zda – jak tvrdí maďarská vláda – tato překážka svobodě usazování a volnému pohybu služeb může být v daném případě opodstatněna naléhavými důvody obecného zájmu v souladu s judikaturou Soudního dvora (v tomto smyslu viz rozsudek Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 69 a citovaná judikatura).

- 166 Podle ustálené judikatury Soudního dvora totiž mohou být taková omezení odůvodněná pouze v případě, že odpovídají naléhavým důvodům obecného zájmu, jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle obecného zájmu, který sledují, a nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména rozsudek Läära a další, C-124/97, EU:C:1999:435, bod 31, a rozsudek OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, bod 70).
- 167 Zprvce, pokud jde o odůvodnění založené na úvahách maďarské vlády spojených se sociální politikou, je třeba předně připomenout – jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora vypracované v souvislosti s odvětvím her a sázek – že pouhá skutečnost, že zisky z hospodářské činnosti vykonávané v rámci zvláštních nebo výlučných práv jsou použity na financování sociálních aktivit nebo programů, není důvodem, který by bylo možné považovat za objektivní odůvodnění pro omezení volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Läära a další, C-124/97, EU:C:1999:435, bod 13 a citovaná judikatura, rozsudek Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, bod 36, a rozsudek Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 104).
- 168 Soudní dvůr tak sice v kontextu specifickém pro hry a sázky připustil, že takové omezení, jako je přiznání monopolu veřejnoprávnímu subjektu pověřenému mimo jiné financováním sociálních aktivit nebo programů, se může jevit odůvodněné, avšak z jeho judikatury vyplývá, že tomu tak bylo pouze z hlediska některých naléhavých důvodů obecného zájmu, jako jsou mimo jiné cíle ochrany spotřebitelů, předcházení podvodům a pobízení občanů k nadměrným výdajům za hru a předcházení narušování společenského pořádku obecně a se zřetelem k jistým zvláštnostem morálního, náboženského či kulturního rázu spojeným s uvedenou činností (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Läära a další, C-124/97, EU:C:1999:435, body 41 a 42, rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, body 66, 67 a 72, a rozsudek Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, body 79 a 81 až 83).
- 169 Přitom je nutno konstatovat, že v případě takové činnosti, které se týká projednávaná žaloba, takového cíle a zvláštnosti scházejí.
- 170 Pokud jde následně o argument rovněž uplatněný maďarskou vládou, podle kterého je přiznání sporného monopolu vzhledem k neexistenci dostupných rozpočtových prostředků jedinou možností, jak zdárně provádět sociální úkoly svěřené MNRR, je třeba poukázat na to, že skutečnost, že příjmy nositele monopolu jsou zdrojem financování sociálních programů, není důvodem pro omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.
- 171 Zadruhé, pokud jde o tvrzení maďarské vlády, že členský stát může svobodě zřídit takový monopol, o jaký jde v projednávané věci, z titulu své mzdové a fiskální politiky, je třeba rovnou připomenout, že členské státy musí při výkonu své pravomoci v oblasti přímých daní dodržovat unijní právo, a zejména základní svobody zaručené Smlouvou (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Skandia a Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, bod 25 a citovaná judikatura, a rozsudek Berlington Hungary a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 34 a citovaná judikatura). Totéž platí pro politiku zaměstnanosti členských států, zejména v oblasti mzdové (v tomto smyslu viz rozsudek Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, bod 24, rozsudek Komise v. Německo, C-341/02, EU:C:2005:220, bod 24, a rozsudek ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, body 39 až 41).
- 172 V daném případě přitom maďarská vláda, která se dovolává své pravomoci v oblasti fiskální a mzdové, neuvádí, v čem zřízení veřejného monopolu pro vydávání poukazů, jež zakládají nárok na daňové zvýhodnění a mohou být udělovány zaměstnancům z titulu věcných výhod, v daném případě odpovídá legitimním cílům, jimiž lze případně odůvodnit omezení vyplývající z takového opatření ve vztahu ke svobodě usazování a volnému pohybu služeb zaručeným unijním právem, ani v čem taková omezení splňují požadavky zásady proporcionality.

- 173 Z výše uvedených úvah vyplývá, že výtce vycházející z porušení článků 49 SFEU a 56 SFEU zřízením monopolního režimu pro vydávání poukazů, jež umožňují pořizování hotových jídel a mohou být za daňově zvýhodněných podmínek udělovány zaměstnancům jako věcné výhody, je třeba vyhovět.
- 174 Jelikož tak musí být samotné zřízení tohoto monopolu považováno za odporující uvedeným ustanovením Smlouvy, není třeba se vyslovovat ke druhé výtce Komise, která v podstatě vychází z toho, že i pro případ, že by byl uvedený monopol v principu přípustný, tento monopol byl zaveden bez přiměřených přechodných opatření, což je v rozporu s týmiž ustanoveními a se zásadou proporcionality.

K nákladům řízení

- 175 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala uložení náhrady nákladů řízení Maďarsku a Maďarsko nemělo úspěch ve věci, je důvodné uložit mu náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Maďarsko tím, že zavedlo a ponechalo v platnosti režim volnočasové karty Széchenyi, který je upraven nařízením vlády č. 55/2011 ze dne 12. dubna 2011 o vydávání a používání volnočasové karty Széchenyi, ve znění zákona č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011, kterým se mění některé daňové předpisy a předpisy s nimi související, porušilo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu v rozsahu, v němž
 - článek 13 uvedeného nařízení vlády ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona č. XCVI z roku 1993 o fondech dobrovolného vzájemného pojištění a s čl. 2 písm. b) zákona č. CXXXII z roku 1997 o pobočkách a obchodních zastoupeních podniků se sídlem v zahraničí, jakož i s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona č. IV z roku 2006 o obchodních společnostech, vylučuje možnost, aby volnočasovou kartu Széchenyi vydávaly pobočky, a porušuje tak čl. 14 bod 3 této směrnice;
 - uvedený článek 13 ve spojení s týmiž ustanoveními vnitrostátního práva, který neuznává, z hlediska podmínek stanovených v tomtéž čl. 13 písm. a) až c), činnost skupin, jejichž mateřskou společností není společnost založená podle maďarského práva a jejichž členové nemají formu společnosti, již stanoví maďarské právo, porušuje čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a odst. 3 uvedené směrnice;
 - článek 13 nařízení vlády č. 55/2011 ve spojení s týmiž ustanoveními vnitrostátního práva, který vyhrazuje možnost vydávání volnočasové karty Széchenyi bankám a finančním institucím, neboť pouze tyto subjekty mohou splnit podmínky stanovené v tomto článku 13, porušuje čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. d) a odst. 3 uvedené směrnice;
 - uvedený článek 13 je v rozporu s článkem 16 směrnice 2006/123, neboť pro účely vydávání volnočasové karty Széchenyi požaduje usazení v Maďarsku;
- 2) Režim poukazů Erzsébet upravený zákonem č. CLVI ze dne 21. listopadu 2011 a zákonem č. CIII ze dne 6. července 2012 o programu Erzsébet je v rozporu s články 49 SFEU a 56 SFEU v rozsahu, v němž tato vnitrostátní právní úprava přiznává veřejnoprávním subjektům monopol v oblasti vydávání stravenek na pořízení studených jídel, které mohou za daňově zvýhodněných podmínek udělovat zaměstnavatelé svým zaměstnancům jako věcné výhody.

3) Maďarsku se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.