



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 17. septembra 2015¹

Vec C-179/14

**Európska komisia
proti**

Maďarsku

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Článok 49 ZFEÚ — Sloboda usadiť sa — Článok 56 ZFEÚ — Slobodné poskytovanie služieb — Smernica 2006/123/ES — Články 14 až 16 — Vydávanie daňovo zvýhodnených stravných lístkov — Obmedzenia — Odôvodnenie — Monopol“

1. Prejednávanou žalobou Európska komisia navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Maďarsko si tým, že prijalo novú vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2012, týkajúcu sa vydávania stravných lístkov, ako aj poukážok na voľnočasové aktivity a rekreačné pobyty, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 14 bodu 3, článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a d) a článku 15 ods. 3, ako aj článku 16 smernice 2006/123/ES² a článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.
2. V prvej časti žaloby Komisia v podstate tvrdí, že podľa tejto právnej úpravy je vydávanie elektronickej karty Széchenyi (ďalej len „karta SZÉP“) viazané splnením obmedzujúcich podmienok, podľa ktorých len finančné inštitúcie, ktoré majú svoje sídlo v Maďarsku, môžu vydávať túto kartu,³ čo je v rozpore s ustanoveniami smernice 2006/123 týkajúcimi sa slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb.
3. V druhej časti žaloby Komisia v podstate tvrdí, že táto právna úprava porušuje aj články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, pretože priznáva verejnoprospešnej nadácii – Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (národná maďarská nadácia pre rekreačné pobyty, ďalej len „FNHV“) – monopol na vydávanie poukážok, ktoré umožňujú zamestnancom podniku získať vecné výhody vo forme jedál pripravených na konzumáciu (ďalej len „poukážky Erzsébet“).
4. V týchto návrhoch najskôr navrhnem, aby Súdny dvor vyhlásil žalobu za prípustnú, s výnimkou nepresného žalobného dôvodu týkajúceho sa požiadavky na vydávanie karty SZÉP týkajúcej sa zmluvného vzťahu počas najmenej piatich rokov so vzájomnou poisťovňou.
5. Následne uvediem dôvody, pre ktoré sa domnievam, v prvom rade, že maďarská právna úprava týkajúca sa tejto karty predstavuje porušenie článku 14 bodu 3, článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b), a článku 15 ods. 3, ako aj článku 16 smernice 2006/123, a v druhom rade, že žalobný dôvod týkajúci sa porušenia článku 15 ods. 2 písm. d) tejto smernice treba zamietnuť ako nedôvodný.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36).

3 — Hneď na úvod poznamenávam, že uvedenú kartu môžu zamestnanci podniku použiť s cieľom získať vecné výhody vo forme stravovacích alebo ubytovacích služieb, alebo rekreačných aktivít.

6. Nakoniec uvediem dôvody, pre ktoré si myslím, že žalobu treba prijať, pokiaľ ide o žalobný dôvod týkajúci sa poukážok Erzsébet.

I – Právny rámec

A – Právo Únie

1. Zmluva o FEÚ

7. Podľa článku 49 prvého odseku ZFEÚ:

„V rámci nasledujúcich ustanovení sa zakazujú obmedzenia slobody usadiť sa štátnych príslušníkov jedného členského štátu na území iného členského štátu. Zakazujú sa aj obmedzenia, ktoré sa týkajú zakladania obchodných zastúpení, organizačných zložiek a dcérskych spoločností štátnymi príslušníkmi jedného členského štátu na území iného členského štátu.“

8. Článok 56 prvý odsek ZFEÚ stanovuje:

„V rámci nasledujúcich ustanovení sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb.“

2. Smernica 2006/123

9. Oddiel 2 s nadpisom „Zakázané požiadavky alebo požiadavky podliehajúce hodnoteniu“ nachádzajúci sa v kapitole III smernice 2006/123, ktorá sa týka „slobody poskytovateľov usadiť sa“, obsahuje články 14 a 15.

10. Článok 14 tejto smernice, ktorý sa týka „zakázaných požiadaviek“, stanovuje:

„Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území splnením žiadnej z týchto požiadaviek:

...

3. obmedzenia slobody poskytovateľa vybrať si medzi hlavnou prevádzkou alebo vedľajšou prevádzkou, a najmä povinnosť poskytovateľa mať svoju hlavnú prevádzku na ich území, alebo obmedzenia slobody vybrať si medzi prevádzkou vo forme obchodného zastúpenia, pobočky alebo dcérskej spoločnosti;

...“

11. článok 15 uvedenej smernice týkajúci sa „požiadaviek podliehajúcich hodnoteniu“ stanovuje:

„1. Členské štáty skúmajú, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2, a zabezpečujú, aby všetky takéto požiadavky boli zlučiteľné s podmienkami ustanovenými v odseku 3. Členské štáty prispôbia zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s týmito podmienkami.“

2. Členské štáty skúmajú, či ich právne systémy podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením niektorej z týchto nediskriminačných požiadaviek:

...

b) povinnosť poskytovateľa mať určitú právnu formu;

...

d) požiadavky iné ako tie, ktoré sa týkajú záležitostí, na ktoré sa vzťahuje smernica 2005/36/ES^[4] alebo ktoré sú ustanovené v iných nástrojoch Spoločenstva, ktoré vyhradzuje prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti;

...

3. Členské štáty overujú, že požiadavky uvedené v odseku 2 spĺňajú tieto podmienky:

a) nediskriminácia: požiadavky nesmú byť priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade spoločností, vzhľadom na umiestnenie ich sídla;

b) nevyhnutnosť: požiadavky musia byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) proporционаlita: požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa; nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa; a nesmie byť možné nahradiť tieto požiadavky inými menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky.

...“

12. V kapitole IV smernice 2006/123 s názvom „Voľný pohyb služieb“, sa článok 16 tejto smernice týka „slobody poskytovať služby“. Stanovuje:

„1. Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.

Členský štát, v ktorom sa poskytuje služba, zabezpečuje voľný prístup k činnosti v oblasti služieb a jej slobodné vykonávanie na svojom území.

Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením požiadaviek, ktoré nedodržiavajú tieto zásady:

a) nediskriminácia: požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené;

b) nevyhnutnosť: požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia;

c) proporционаlita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.

4 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, s. 22).

2. Členské štáty nesmú v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť slobodu poskytovať služby uložením niektorej z týchto požiadaviek:

a) povinnosť poskytovateľa mať prevádzku na ich území;

...

3. Členskému štátu, do ktorého sa poskytovateľ [na účel poskytovania svojich služieb – *neoficiálny preklad*] premiestni, sa nebráni stanoviť požiadavky na vykonávanie činnosti v oblasti služieb, ak sú opodstatnené dôvodom verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia, a ak je to v súlade s odsekom 1. ...

...“

B – Maďarské právo

1. Režim vecných výhod

13. § 71 zákona č. CXVII z roku 1995 o dani z príjmov umožňuje zamestnávateľom poskytnúť svojim zamestnancom vecné výhody za výhodných daňových podmienok.

14. Režim týchto vecných výhod sa podstatne novelizoval zákonom č. CLVI z roku 2011 o zmene niektorých daňových predpisov a iných súvisiacich právnych predpisov v oblasti daní.⁵ § 477 tohto zákona stanovuje, že nadobudol účinnosť 1. januára 2012. § 71 zákona o dani z príjmov v znení zákona CLVI z roku 2011 stanovuje:

„1. Za vecné výhody poskytnuté zamestnancovi zo strany zamestnávateľa sa považujú:

- a) časť príjmu do maximálnej výšky minimálnej mzdy na osobu za zdaňovacie obdobie, ktorá sa poskytuje zamestnancovi na individuálnom základe a podľa počtu jeho rodinných príslušníkov prostredníctvom príspevku na rekreačný pobyt v objekte, ktorý vlastní alebo spravuje zamestnávateľ;
- b) podľa rozhodnutia zamestnávateľa;
- ba) časť príjmu do maximálnej výšky 12 500 HUF poskytnutá na konzumáciu jedla počas výkonu práce, ktorá sa považuje za stravovacie služby na pracovisku (jedáleň), v reštauračnom zariadení pôsobiacom u zamestnávateľa [vrátane stravných lístkov a/alebo elektronických lístkov, vydávaných zamestnávateľom alebo osobou prevádzkujúcou toto reštauračné zariadenie, ktoré môžu byť použité výlučne v tomto reštauračnom zariadení (jedáleň), ktoré sa nachádza na pracovisku zamestnávateľa, a to na vyššie uvedené účely a vo vyššie uvedenej hodnote], a/alebo
- bb) z príjmu vo forme poukážok Erzsébet, časť príjmu do maximálnej výšky 5 000 HUF mesačne, priznaná za každý začatý mesiac ich právneho vzťahu, ktorý slúži ako základ pre priznanie danej výhody (a to aj so spätnou účinnosťou v ten istý daňový rok);
- c) pokiaľ ide o kartu [SZÉP];

5 — Ďalej len „zákon č. CLVI z roku 2011“.

- ca) príspevok do maximálnej výšky 225 000 HUF v rámci jedného zdaňovacieho obdobia, ak pochádza od viacerých poskytovateľov, prevedená na účet na karte s názvom ‚ubytovanie‘, použiteľnom na účely ubytovacích služieb podľa vyhlášky [vlády č. 55/2011 z 12. apríla 2011 o vydávaní a používaní rekreačných kariet Széchenyi⁶];
- cb) príspevok do maximálnej výšky 150 000 HUF v rámci jedného zdaňovacieho obdobia, ak pochádza od viacerých poskytovateľov, prevedená na účet na karte s názvom ‚reštauračné služby‘, použiteľnom na účely reštauračných služieb podľa vyhlášky [SZÉP], poskytovaných v reštauračných zariadeniach s teplou stravou (vrátane reštauračných zariadení pôsobiacich u zamestnávateľa);
- cc) príspevok do maximálnej výšky 75 000 HUF v rámci jedného zdaňovacieho obdobia, ak pochádza od viacerých poskytovateľov, prevedená na účet na karte s názvom ‚rekreačné aktivity‘, použiteľnom na účely plnení podľa vyhlášky [SZÉP], slúžiacich na voľnočasové a rekreačné aktivity a starostlivosti o zdravie;

...“

2. karta SZÉP

15. § 13 vyhlášky SZÉP stanovuje:

„Kartu je oprávnený vydať každý poskytovateľ služieb v zmysle § 2 ods. 2 písm. d) zákona č. XCVI z roku 1993 o fondoch vzájomného poistenia (ďalej len ‚zákon o vzájomnom poistení‘) – s výnimkou fyzických osôb a poskytovateľov služieb, ktorí majú s vyššie uvedeným poskytovateľom služieb uzavretý zmluvný vzťah – ktorý bol vytvorený na dobu neurčitú alebo na dobu určitú v trvaní najmenej päť rokov od začiatku vydávania preukazu a ktorý spoločne s tou istou obchodnou spoločnosťou uznanou ako skupina spoločností alebo tak skutočne fungujúcou v zmysle zákona č. IV z roku 2006 [o obchodných spoločnostiach], alebo spoločne so vzájomnou poisťovňou definovanou v § 2 ods. 2 písm. a) zákona o vzájomnom poistení, s ktorou má poskytovateľ služieb zmluvný vzťah počas najmenej piatich rokov – okrem činností správy vkladov a investícií – spĺňa všetky tieto podmienky:

- a) má otvorenú kanceláriu pre zákazníkov v každej obci Maďarska, ktorá má viac ako 35 000 obyvateľov;
- b) počas svojho posledného skončeného účtovného roka sám vydal v rámci platobných služieb aspoň 100 000 platobných nástrojov iných než peňazí v hotovosti;
- c) má minimálne dvojročnú prax v oblasti vydávania elektronických kariet zakladajúcich nárok na vecné výhody v zmysle § 71 zákona o dani z príjmov a vydal viac ako 25 000 poukážkových kariet počas svojho posledného skončeného účtovného roka.

...“

6 — Ďalej len „vyhláška SZÉP“.

16. V zmysle § 2 ods. 2 písm. d) zákona o vzájomnom poistení je poskytovateľ služieb definovaný ako:

„poskytovateľ služieb: každá fyzická osoba, právnická osoba alebo obchodná spoločnosť bez právnej subjektivity, ktorá na základe zmluvy so vzájomnou poisťovňou uskutočňuje na účet tejto poisťovne transakcie, na ktoré sa vzťahuje činnosť poisťovne, umožňuje výkon týchto činností alebo ich výkon uľahčuje, alebo sama poskytuje služby, ktoré poskytujú vzájomné poisťovne, s výnimkou služieb zdravotných poisťovní“

17. Podľa § 1 zákona o obchodných spoločnostiach:

„1. Tento zákon upravuje založenie, usporiadanie a fungovanie obchodných spoločností, ktoré majú sídlo na území Maďarska“

2. ... okrem toho tento zákon upravuje založenie a fungovanie uznaných skupín spoločností“

18. § 2 tohto zákona stanovuje:

„1. Obchodná spoločnosť môže byť založená iba vo forme stanovenej týmto zákonom.“

2. Verejné obchodné spoločnosti (SNC) a komanditné spoločnosti (SCS) nemajú právnu subjektivitu. Právnu subjektivitu majú spoločnosti s ručením obmedzeným (SARL) a akciové spoločnosti (SA).“

19. Podľa § 55 uvedeného zákona:

„1. Podľa zákona o účtovníctve obchodná spoločnosť povinná predložiť ročné konsolidované účtovné závierky (ovládajúca spoločnosť) a akciová spoločnosť alebo spoločnosť s ručením obmedzeným, voči ktorým má ovládajúca spoločnosť rozhodujúci vplyv v zmysle zákona o účtovníctve (ovládaná spoločnosť), sa môžu rozhodnúť, že budú pôsobiť ako uznaná skupina spoločností prostredníctvom zmluvy o ovládajúcej spoločnosti, ktorú spolu uzavrujú na účely dosiahnutia ich spoločných obchodných cieľov.“

...

3. Zápisom fungovania uznanej skupiny spoločností do obchodného registra sa nevytvára samostatný právny subjekt odlišný od obchodných spoločností, ktoré sú súčasťou skupiny.“

20. Podľa § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach:

„§ 60 sa uplatní aj v prípade neexistencie zmluvy o ovládajúcej spoločnosti a registrácie ako uznaná skupina spoločností, pod podmienkou, že v dôsledku dlhodobej neprerušenej spolupráce existujúcej aspoň tri roky medzi ovládajúcou spoločnosťou a jednou alebo viacerými ovládanými obchodnými spoločnosťami patriacimi do jednej skupiny spoločností pôsobiacich na základe tej istej obchodnej stratégie a ich skutočné správanie zabezpečujú predvídateľné a vyvážené rozdelenie výhod a nevýhod vyplývajúcich z fungovania ako skupina.“

21. § 2 písm. b) zákona č. CXXXII z roku 1997 o organizačných zložkách a obchodnom zastúpení podnikov sídliačich v zahraničí (ďalej len „zákon o organizačných zložkách“) vymedzuje pojem „organizačná zložka“ takto:

„organizačná zložka: každá prevádzka zahraničného podniku bez právnej subjektivity, ktorá má obchodnú autonómiu a ktorá bola zapísaná do národného obchodného registra ako organizačná zložka zahraničného podniku ako samostatná forma spoločnosti.“

3. Poukážky Erzsébet

22. Podľa § 3 bodu 87 zákona o dani z príjmu, zmeneného a doplneného § 1 ods. 5 zákona č. CLVI z roku 2011 sú poukážky Erzsébet definované takto:

„poukážky Erzsébet: poukážky vydávané [FNHV] v elektronickej alebo papierovej podobe, použiteľné na kúpu jedál pripravených na konzumáciu ...“

23. Poukážky Erzsébet patria do programu Erzsébet, ktorý je upravený zákonom č. CIII z roku 2012 o programe Erzsébet.

24. Podľa § 1 tohto zákona:

„Účelom programu Erzsébet je za súčasných okolností značne znížiť počet sociálne znevýhodnených osôb, najmä detí, ktoré nedostávajú jedlo niekoľkokrát denne, mať prístup k zdravej strave primeranej ich veku, dosiahnuť potrebný zdravotný stav pre nadobudnutie vzdelania a odpočinok nevyhnutný na zotavenie.“

25. § 2 uvedeného zákona stanovuje:

„1. Na účely tohto zákona sa rozumie:

- a) „program Erzsébet: akýkoľvek program a akékoľvek sociálne dávky organizované a poskytované zo strany štátu na účely plnenia cieľov uvedených v § 1, ktorých cieľom nie je dosiahnutie zisku;
- b) „poukážky Erzsébet: poukážky, ktoré vydal [FNHV] a ktoré sú použiteľné:
 - ba) na nákup jedál pripravených na konzumáciu ...;

2. Realizáciu programu Erzsébet zabezpečuje FNHV.

...“

26. V FNHV je verejnoprospešná nadácia registrovaná v Maďarsku. Prostriedky, ktoré jej boli zverené, môže rozdeľovať na sociálne rekreačné účely, na poskytovanie služieb a súvisiace plnenia, ako aj na realizáciu iných programov sociálneho charakteru.

27. § 6 zákona o programe Erzsébet stanovuje:

„1. [FNHV] môže pri plnení úloh v súvislosti s programom Erzsébet uzatvárať zmluvy s občianskymi združeniami, obchodnými spoločnosťami a s akoukoľvek inou právnickou alebo fyzickou osobou.

2. Na plnenie [zákonom] stanovených úloh vo verejnom záujme štát podporuje vytváranie, rozvoj a prevádzkovanie hotelov a kempingov slúžiacich na sociálne rekreačné účely a ako miesta pre programy pre deti.“

28. § 7 tohto zákona sa týka nadobudnutia jeho účinnosti.

II – Konanie pred podaním žaloby

29. Keďže sa Komisia domnievala, že Maďarsko si svojou novou vnútroštátnou právnou úpravou o stravných lístkoch a poukážkach na voľnočasové aktivity a rekreačné pobyty nespĺnilo povinnosti podľa článkov 9 a 10, článku 14 bodu 3, článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a d) a článku 15 ods. 3, ako aj z článku 16 smernice 2006/123 a článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, zaslala tomuto členskému štátu 21. júna 2012 výzvu.

30. V odpovedi z 20. júla 2012 Maďarsko uviedlo, že zavedenie obmedzení, na ktoré poukázala Komisia, bolo odôvodnené závažnými dôvodmi týkajúcimi sa verejného záujmu. Zároveň predložilo návrhy na zmenu a doplnenie ustanovení týkajúcich sa karty SZÉP s cieľom zosúladiť ich s právom Únie. Pokiaľ ide o poukážky Erzsébet, Maďarsko v prílohe k svojej odpovedi predložilo nové ustanovenia týkajúce sa programu Erzsébet a jeho cieľov, ktoré boli prijaté v júli 2012.

31. Komisia listom z 22. novembra 2012 zaslala Maďarsku odôvodnené stanovisko, v ktorom naďalej tvrdila, že maďarská právna úprava týkajúca sa kariet SZÉP a poukážok Erzsébet porušuje ustanovenia uvedené vo výzve.

32. Listom z 27. decembra 2012 Maďarsko odpovedalo na toto odôvodnené stanovisko, pričom v podstate zopakovalo svoje pripomienky uvedené vo svojom liste z 20. júla 2012 a naďalej namietalo proti akémukoľvek nespĺneniu povinnosti.

33. Keďže Komisia považovala tieto odpovede za nedostatočné, návrhom z 10. apríla 2014 podala prejednávajúcu žalobu.

III – Návrhy účastníkov konania

34. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

- rozhodol, že Maďarsko zavedením systému karty SZÉP upraveného vyhláškou SZÉP (a v znení zákona CLVI z roku 2011) a jeho ponechaním v platnosti porušilo smernicu 2006/123 v rozsahu, v akom:
 - § 13 vyhlášky SZÉP v spojení s § 2 ods. 2 písm. d) zákona o vzájomnom poistení, § 2 písm. b) zákona o pobočkách, ako aj § 1, § 2 ods. 1 a 2, § 55 ods. 1 a 3 a § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach vylučuje možnosť, aby pobočky spoločností vydávali kartu SZÉP, čím porušuje článok 14 bod 3 a článok 15 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123,
 - § 13 vyhlášky SZÉP v spojení s § 1, § 2 ods. 1 a 2, § 55 ods. 1 a 3 a § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach s § 2 ods. 2 písm. d) zákona o vzájomnom poistení a § 2 písm. b) zákona o pobočkách neuznáva na účely splnenia požiadaviek stanovených v § 13 písm. a) až c) vyhlášky SZÉP činnosť skupín spoločností, ktorých materská spoločnosť nie je spoločnosťou založenou podľa maďarského práva a ktorých členovia nemajú formu spoločnosti podľa maďarského práva, čím porušuje článok 15 ods. 1, článok 15 ods. 2 písm. b) a článok 15 ods. 3 smernice 2006/123,
 - § 13 vyhlášky SZÉP v spojení s § 1, § 2 ods. 1 a 2, § 55 ods. 1 a 3 a § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach s § 2 ods. 2 písm. d) zákona o vzájomnom poistení a § 2 písm. b) zákona o pobočkách vyhradzuje možnosť vydávať kartu SZÉP len bankám a iným finančným inštitúciám, pretože iba tieto inštitúcie sú schopné splniť požiadavky § 13 vyhlášky, čím porušuje článok 15 ods. 1, článok 15 ods. 2 písm. d) a článok 15 ods. 3 smernice 2006/123,

- § 13 dekrétu SZÉP odporuje článku 16 smernice 2006/123, pretože na vydávanie karty SZÉP vyžaduje existenciu prevádzky v Maďarsku,
- subsidiárne v rozsahu, v akom ustanovenia smernice 2006/123 citované v prvej zarážke nie sú uplatniteľné na vnútroštátne ustanovenia uvedené v tej istej zarážke, rozhodol, že systém karty SZÉP upravený vyhláškou SZÉP je v rozpore s článkami 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ,
- rozhodol, že systém poukážok Erzsébet upravený zákonom č. CLVI z roku 2011 a zákonom č. CIII z roku 2012, ktorý zavádza monopol na vydávanie stravných lístkov na potraviny v prospech verejných orgánov a ktorý sa stal účinným bez primeranej prechodnej lehoty či náležitých prechodných opatrení odporuje článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, keďže § 1 ods. 5 a § 477 zákona č. CLVI z roku 2011 a § 2 ods. 1 a 2, § 6 a § 7 zákona č. CIII z roku 2012 zavádzajú neprimerané obmedzenia,
- zaviazal Maďarsko na náhradu trov konania.

35. Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu Komisie ako nedôvodnú v časti týkajúcej sa systému karty SZÉP a ako neprípustnú v časti týkajúcej sa systému poukážok Erzsébet,
- subsidiárne zamietol žalobu ako nedôvodnú, pokiaľ ide o oba tieto systémy,
- zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

IV – Žaloba

A – O prípustnosti

1. Hlavné tvrdenia účastníkov konania

36. Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe namieta neprípustnosť žalobného dôvodu týkajúceho sa poukážok Erzsébet z dôvodu, že tento žalobný dôvod Komisie je nejednoznačný.

37. Maďarsko tvrdí, že po prvé tento žalobný návrh sa nesprávne týkal „§ 1 a § 5“ zákona č. CLVI z roku 2011 namiesto § 1 ods. 5 tohto zákona. Po druhé Maďarsko tvrdí, že nerozumie, prečo § 477 tohto zákona, ako aj ustanovenia zákona o programe Erzsébet, t. j. § 2 ods. 1 a 2, § 6 ods. 1 a 2 a § 7, uvedené v žalobných návrhoch Komisie, by mali predstavovať porušenie práva Únie. Po tretie Maďarsko konštatuje, že pokiaľ ide o vnútroštátne ustanovenia, ktoré napáda Komisia, zdá sa, že výhrady smerujú proti celej právnej úprave o programe Erzsébet, čo odporuje tvrdeniu Komisie, podľa ktorého sa žaloba netýka opatrení sociálnej politiky realizovaných v rámci tohto programu.

38. Komisia zastáva názor, že tvrdenia Maďarska, nemožno prijať.

2. Moje posúdenie

39. Po vysvetlení dôvodov, pre ktoré sa rovnako ako Komisia domnievam, že námietky neprípustnosti týkajúce sa právnej úpravy o poukážkach Erzsébet sa musia zamietnuť, je podľa mňa nevyhnutné preskúmať prípustnosť žalobných dôvodov týkajúcich karty SZÉP.

a) O prípustnosti žalobného dôvodu týkajúceho sa poukážok Erzsébet

40. V prvom rade musím uviesť, že Komisia vo svojej replike uznala chybu v odkaze na zákon č. CLVI z roku 2011, a uviedla, že odkaz na § 1 a § 5 tohto zákona nebol správny, ale správne sa malo odkazovať na § 1 ods. 5 tohto zákona. Komisia teda predložila samostatným listom korigendum, ktoré sa týkalo tohto bodu žaloby. Rovnako ako Komisia sa domnievam, že táto chyba nemá vplyv správne pochopenie žaloby.

41. Po druhé sa domnievam, že z bodu 74 žaloby jednoznačne vyplýva, že žaloba Komisie sa týka len jedného aspektu maďarskej právnej úpravy týkajúcej sa poukážok Erzsébet, a nie všetkých opatrení sociálnej politiky realizovaných v rámci programu Erzsébet. Komisia v danom bode 74 totiž uviedla, že žaloba sa týka „režimu poukážok Erzsébet len v rozsahu, v akom tento režim stanovuje, že prispievanie zamestnávateľa na kúpu jedál pripravených na konzumáciu možno považovať za vecnú výhodu len vtedy, ak sa tento nákup uskutočňuje prostredníctvom poukážok Erzsébet“.

42. Z tohto dôvodu odkaz v žalobných návrhoch na dva vnútroštátne zákony, ktorými sa zavádza tento nový režim poukážok Erzsébet, a konkrétne niektoré vnútroštátne ustanovenia týkajúce sa najmä vymedzenia týchto poukážok a momentu nadobudnutia účinnosti nového režimu, sa mi zdá byť relevantný.

43. Okrem toho sa rovnako ako Komisia domnievam, že podľa zásady lojálnej spolupráce malo Maďarsko už v konaní pred podaním žaloby poukázať na možné omyly, pokiaľ ide o vnútroštátne ustanovenia, ktoré napádala Komisia.

44. V každom prípade si myslím, že žalobný dôvod týkajúci sa poukážok Erzsébet – ako je uvedený v žalobných návrhoch – nebránil Maďarsku, aby predložilo svoje argumenty, a teda nezasiahol do jeho práva na obranu. V tejto súvislosti poznamenávam, že Maďarsko okrem iného vo svojej duplike uviedlo, že „proti žalobným dôvodom Komisie [bolo] možné predložiť vecné tvrdenia“⁷.

45. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že žaloba musí byť vyhlásená za prípustnú, pokiaľ ide o žalobný dôvod týkajúci sa režimu poukážok Erzsébet.

b) O prípustnosti žalobných dôvodov týkajúcich sa karty SZÉP

46. Na základe preskúmania žaloby sa domnievam, že nie je úplne jednoznačná, pokiaľ ide o určité žalobné dôvody týkajúce sa právnej úpravy o karte SZÉP, najmä z dôvodu nezlučiteľnosti samotného jej znenia a žalobných dôvodov v nej uvedených.

47. V tejto súvislosti uvádzam, že Komisia vo svojej žalobe konštatuje, že požiadavka, podľa ktorej podnik môže splniť podmienky stanovené v § 13 vyhlášky SZÉP uzatvorením zmluvy so vzájomnou poisťovňou, ak tento zmluvný vzťah trvá aspoň päť rokov, „[by bola] v rozpore s článok 49 ZFEÚ, pretože [by bezdôvodne obmedzovala] okruh podnikov spôsobilých vydávať kartu SZÉP“⁸. Pritom v žalobných návrhoch som už nikde nenašiel žiadne stopy po tomto žalobnom dôvode.

7 — Bod 6.

8 — Bod 64.

48. V odpovedi na túto otázku na pojednávaní Komisia spresnila, že podľa jej názoru táto podmienka nepatrí do pôsobnosti smernice 2006/123, a teda sa musí posúdiť z hľadiska článku 49 ZFEÚ. Okrem toho tvrdila, že uvedená podmienka, chápaná spolu s ostatnými podmienkami uvedenými v § 13 vyhlášky SZÉP, spadá pod článok 15 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123, ktorým sa zakazuje prijatie požiadaviek vyhradzujujúcich prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti. Podľa Komisie je teda táto výhrada nepriamo uvedená v treťom žalobnom dôvode žaloby.

49. Okrem toho, že odôvodnenie Komisie je veľmi stručné v súvislosti s týmto údajným porušením, musím konštatovať, že nespĺňa požiadavky koherencie a presnosti v súlade s ustálenou judikatúrou, ktorá má svoj základ v súčasnom článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.⁹

50. V súlade s touto judikatúrou akákoľvek žaloba podaná na Súdny dvor totiž musí obsahovať predmet sporu a zhrnutie dôvodov, pričom táto informácia musí byť „dostatočne jasná a presná“, aby mohla žalovaná strana pripraviť svoju obranu a Súdny dvor vykonať preskúmanie. Z toho vyplýva, že podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia teda vyplývať koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotného návrhu a že návrhy žaloby musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode.¹⁰

51. Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že tieto požiadavky vyplývajúce z článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora sa môžu preskúmať aj bez návrhu.¹¹

52. Dodávam, že Súdny dvor tiež rozhodol, že „v prípade žaloby podávanej na základe článku 258 ZFEÚ taká žaloba musí *uvádzať žalobné dôvody koherentným a presným spôsobom*, aby umožnili členskému štátu a Súdnemu dvoru správne pochopiť rozsah vytýkaného porušenia práva Únie, čo je nevyhnutnou podmienkou na to, aby mohol uvedený štát vhodne uplatniť svoje dôvody obrany a aby mohol Súdny dvor preveriť existenciu namietaného nesplnenia povinnosti“.¹²

53. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že žaloba musí byť vyhlásená za neprípustnú, pokiaľ ide o žalobný dôvod týkajúci sa požiadavky zmluvného vzťahu počas najmenej piatich rokov so vzájomnou poisťovňou, tak ako sa uvádza v § 13 vyhlášky SZÉP.

B – O veci samej

54. Pred posúdením žalobného dôvodu týkajúceho sa poukážok Erzsébet preskúmam žalobné dôvody týkajúce sa karty SZÉP.

9 — Podľa tohto ustanovenia, žaloba v súlade s článkom 21 štatútu obsahovať predmet konania, dôvody a tvrdenia, na ktorých je založená, ako aj stručné zhrnutie uvedených dôvodov.

10 — Pozri rozsudky Komisia/Španielsko (C-211/08, EU:C:2010:340, bod 32 a citovanú judikatúru); Komisia/Portugalsko (C-458/08, EU:C:2010:692, bod 49 a citovanú judikatúru), ako aj Komisia/Poľsko (C-678/13, EU:C:2015:358, bod 16 a citovanú judikatúru).

11 — Pozri rozsudky Komisia/Estónsko (C-39/10, EU:C:2012:282, bod 25 a citovanú judikatúru), ako aj Komisia/Poľsko (C-281/11, EU:C:2013:855, body 121 až 123). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok Komisia/Česká republika (C-343/08, EU:C:2010:14, bod 25).

12 — Pozri rozsudok Komisia/Španielsko (C-375/10, EU:C:2011:184, bod 11) a citovanú judikatúru. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

1. Žalobné dôvody týkajúce sa karty SZÉP

a) Uplatniteľnosť smernice 2006/123

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

55. Komisia sa vo svojej žalobe domnieva, že súlad maďarských právnych predpisov týkajúcich sa karty SZÉP s právom Únie treba v prvom rade posúdiť s ohľadom na smernicu 2006/123. Iba ak by táto smernica bola neuplatniteľná, malo by sa podľa Komisie vykonať preskúmanie zlučiteľnosti tejto právnej úpravy s právom Únie s ohľadom na články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.

56. Komisia sa tvrdí, že smernica 2006/123 sa v prejednávanej veci uplatní, pretože vydávanie a používanie karty SZÉP nepredstavujú niektorú zo služieb, ktoré boli výslovne vylúčené z pôsobnosti tejto smernice. Komisia totiž konštatuje, že vyhlášku SZÉP nemožno považovať za „daňové opatrenie“ v zmysle článku 2 ods. 3 smernice 2006/123,¹³ ani „finančnú službu“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice.¹⁴

57. Z písomností v spise vyplýva, že Maďarsko v štádiu pred podaním žaloby namietalo proti uplatniteľnosti smernice 2006/123, pričom tvrdilo, že činnosť vydávania a používania karty SZÉP, ako vyplýva zo spornej vnútroštátnej úpravy, predstavuje finančnú službu a nespadá do pôsobnosti tejto smernice.

ii) Moje posúdenie

58. Rovnako ako Komisia sa domnievam, že o uplatniteľnosti smernice 2006/123 nemožno pochybovať, a to z nasledujúcich dôvodov.

59. V prvom rade pripomínam, že pôsobnosť smernice 2006/123 bola vymedzená negatívne¹⁵, t. j. v tom zmysle, že sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte,¹⁶ okrem tých služieb, ktoré boli zo smernice výslovne vylúčené.

60. Rovnako ako Komisia sa domnievam, že činnosť vydávania karty SZÉP nespadá do oblasti daní v zmysle článku 2 ods. 3 smernice 2006/123, ani nepredstavuje finančnú službu platobného charakteru v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice, takže táto smernica je uplatniteľná v rámci konania o prejednávanej žalobe.

61. Pokiaľ ide o oblasť daní, z dokumentov v spise vyplýva, že predmetné vnútroštátne ustanovenia sa nevzťahujú na vecné výhody alebo daňové aspekty v pravom zmysle slova režimu karty SZÉP, ale týkajú sa len činnosti spočívajúcej vo vydávaní tejto karty, na ktorej základe neskôr vzniká nárok na vecné výhody. Predmet týchto vnútroštátnych ustanovení teda nespadá do oblasti daní.

13 — Podľa tohto ustanovenia, táto smernica „sa nevzťahuje na oblasť daní“.

14 — Toto podľa tohto ustanovenia sa smernica 2006/123 nevzťahuje na „finančné služby, akými sú bankovníctvo, služby súvisiace s úvermi, poistením a zaistením, pracovnými alebo osobnými dôchodkami, cennými papiermi, investičnými fondmi, platbami a investičným poradenstvom, vrátane služieb uvedených v prílohe I k smernici [Európskeho parlamentu a Rady] 2006/48/ES [zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (Ú. v. EÚ L 177, s. 1)]“.

15 — Pozri CHABAUD, L.: La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Les exclusions explicites: article 2. In: *La directive „services“*, Brussek, Bruylant, 2011, s. 35, najmä s. 39.

16 — Pozri článok 2 ods. 1 tejto smernice.

62. Pokiaľ ide o kvalifikovania ako „finančná služba“ podobne ako Komisia pripomínam, že podľa § 2 ods. 2 písm. a) vyhlášky SZĚP karta SZĚP „slúži len na identifikáciu zamestnanca, ktorému sa poskytuje príspevok, jeho rodinných príslušníkov, jeho zamestnávateľa, ako aj poskytovateľa služieb, a nie je vhodná na uloženie elektronických peňazí, ani na vykonávanie priamych platobných transakcií.“ Za týchto okolností činnosť vydávania tejto karty nemožno označiť ako „finančné služby“ platobného charakteru.

63. V druhom rade sa podobne ako Komisia domnievam, že služby ponúkané prostredníctvom platobných nástrojov, akým je karta SZĚP, nie sú upravené inými právnymi predpismi Únie, ktoré by sa týkali konkrétne finančných služieb. V tejto súvislosti Komisia správne uviedla, že smernica 2007/64/ES¹⁷ ani smernica 2009/110/ES¹⁸ sa nevzťahujú na činnosť vydávania poukážok, ktoré by sa zhodovali s kartou SZĚP.

64. K vylúčeniu finančných služieb z pôsobnosti smernice 2006/123 pritom došlo z dôvodu existencie osobitných ustanovení práva Únie v danej oblasti.¹⁹

65. Okrem toho, hoci Maďarsko počas konania pred podaním žaloby tvrdilo, že kartu SZĚP možno považovať za finančnú službu, nikde som už nenašiel žiadne stopy po tomto tvrdení vo vyjadreniach predložených Súdnemu dvoru.

66. Keďže činnosť, ktorá je sporná v rámci tohto konania, nespadá do osobitnej právnej úpravy v oblasti finančných služieb a nepatrí do oblasti daní, spadá do pôsobnosti smernice 2006/123.

67. Na základe všetkých vyššie uvedených dôvodov sa domnievam, že táto smernica sa uplatní.

68. Otázkou, či smernicou 2006/123 došlo k úplnej harmonizácii, sa účastníci konania nezaoberali. Túto otázku však treba rovnako nevyhnutne preskúmať ako otázku uplatniteľnosti tejto smernice.

69. Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že pokiaľ je určitá oblasť predmetom úplnej harmonizácie na úrovni Únie, každé vnútroštátne opatrenie, ktoré sa jej týka, sa musí posudzovať s ohľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia a nie s ohľadom na ustanovenia primárneho práva.²⁰ Ak by sa konštatovalo, že došlo k úplnej harmonizácii, znamenalo by to, že použitie dôvodov, ktoré nie sú uvedené v smernici 2006/123, t. j. dôvodov výslovne stanovených v článkoch 52 ZFEÚ a 62 ZFEÚ, ako aj niektorých závažných dôvodov týkajúcich sa verejného záujmu, ktoré boli rozvinuté v judikatúre, by nebolo možné.²¹

70. Táto otázka už bola predmetom diskusií v doktríne.²²

17 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. novembra 2007 o platobných službách na vnútornom trhu, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a ktorou sa zrušuje smernica 97/5/ES (Ú. v. EÚ L 319, s. 1). Pozri článok 3 písm. k) smernice 2007/64.

18 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. septembra 2009 o začatí a vykonávaní činností a dohľade nad obozretným podnikaním inštitúcií elektronického peňažníctva, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje smernica 2000/46/ES (Ú. v. EÚ L 267, s. 7). Článok 1 ods. 4 smernice 2009/110 odkazuje na článok 3 písm. k) smernice 2007/64.

19 — Podľa viacerých autorov, pokiaľ ide o finančné služby uplatňuje sa zásada *specialia generalibus derogant*. Smernica 2006/123 teda predstavuje *lex generalis*, ktorý sa uplatní, ak neexistuje žiadny iný osobitný právny predpis. Pozri najmä CHABAUD, L.: c. d., s. 39 a 40. Túto analýzu potvrdzuje podľa môjho názoru odôvodnenie 18 smernice 2006/123. Podľa prvej vety tohto bodu odôvodnenia by sa totiž „finančné služby ... mali vyňať z rozsahu pôsobnosti tejto smernice, keďže tieto činnosti sú predmetom osobitných právnych predpisov Spoločenstva zameraných, rovnako ako táto smernica, na vytvorenie skutočného vnútorného trhu so službami“.

20 — Pozri rozsudok UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, bod 63 a citovanú judikatúru).

21 — Pozri najmä LEMAIRE, C.: La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations? In: *Revue Europe*, jún 2007, č. 6, spis 10, s. 15, bod 42, a HUGLO, J.-G.: Droit d'établissement et libre prestation de services. In: *Jurisclasseur Europe*, fascikel 710, body 7, 73 a 101.

22 — Pozri najmä HUGLO, J.-G.: c. d., body 7, 55, 73, 99 a 101; LEMAIRE, C.: c. d., bod 42, a HATZOPOULOS, V.: Que reste-t-il de la directive sur les services? In: *Cahiers de droit européen*, č. 3-4, 2007, s. 299, najmä s. 323 a 324.

71. V nedávnom rozsudku²³ sa Súdny dvor prvýkrát vyjadril k uvedenej otázke, pričom rozhodol, že „výklad článku 3 ods. 3 smernice 2006/123, podľa ktorého je členským štátom povolené odôvodniť na základe primárneho práva požiadavku zakázanú článkom 14 tejto smernice, by toto ustanovenie zbavil všetkého užitočného účinku a v konečnom dôsledku by poprel *cieľnú harmonizáciu*, ktorú táto smernica vykonáva“.²⁴

72. V tejto časti sa Súdny dvor priklonil k návrhom, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci, ktorá viedla k prijatiu uvedeného rozsudku.²⁵ Tento generálny advokát uviedol, že „keďže smernica [2006/123] má povahu horizontálneho nástroja, ktorý sa vzťahuje na širokú škálu služieb (všetky služby, ktoré nie sú výslovne vylúčené z jej vecnej pôsobnosti), jej cieľom nie je všeobecne harmonizovať hmotnoprávnu úpravu jednotlivých služieb na vnútroštátnej úrovni, ale existujú konkrétne aspekty, v ktorých táto smernica predsa vykonáva *konkrétnu úplnú harmonizáciu*“.²⁶ Dodal, že k takejto konkrétnej úplnej harmonizácii došlo v prípade článkov 14 a 16 uvedenej smernice.²⁷

73. Súdny dvor teda dospel k záveru, že smernica 2006/123 predstavuje úplnú harmonizáciu, pokiaľ ide o jej článok 14 týkajúci sa slobody usadiť sa s ohľadom na služby patriace do jej pôsobnosti. Domnievam sa, že rovnaké riešenie treba prijať aj s ohľadom na články 15 a 16 tejto smernice. Rovnako ako v prípade článku 14 uvedenej smernice, normotvorca Únie v nich totiž stanovil zoznam obmedzujúcich požiadaviek, ktoré sa majú odstrániť z vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov.²⁸

74. Z toho vyplýva, že preskúmanie súladu dotknutých maďarských právnych predpisov s právom Únie sa musí vykonať s ohľadom na smernicu 2006/123.

b) Určenie príslušnej základnej slobody

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

75. Hoci sa Komisia domnieva, že maďarská právna úprava o karte SZÉP sa má preskúmať s ohľadom na slobodu usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb, Maďarsko tvrdí, že relevantné je len posúdenie s ohľadom na slobodu usadiť sa.

76. Maďarsko totiž uviedlo, že vydávať túto kartu môže len spoločnosť, ktorá má prevádzku na území členského štátu, v ktorom sa služby poskytujú.

77. V tejto súvislosti Maďarsko zastáva názor, že vydavateľia karty SZÉP by mali byť organizačne zapojení do hospodárskeho a spoločenského života v Maďarsku, čo je nepredstaviteľné, ak sa služba poskytuje len dočasne. Okrem toho uvádza, že tvrdenie Komisie týkajúce sa cezhraničného poskytovania služieb, podľa ktorého možno kartu SZÉP dobiť na diaľku, alebo že infraštruktúru potrebnú na fungovanie systému možno zriadiť bez nevyhnutnosti poskytovať službu v Maďarsku,

23 — Rozsudok Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:399).

24 — Bod 37. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

25 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Bod 22 jeho návrhov. Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón v spojených veciach Duomo Gpa a i. (C-357/10 až C-359/10, EÚ:C:2011:736, bod 61). V tejto súvislosti poznamenávam, že Komisia vo svojom návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o službách na vnútornom trhu [COM(2004) 2 v konečnom znení] uviedla, že tento návrh vychádza z „cieľnej harmonizácie“ a že táto harmonizácia sa týka predovšetkým vypustením niektorých typov požiadaviek (s. 9 a 10).

27 — Bod 24 uvedených návrhov.

28 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón v spojených veciach Duomo Gpa a i. (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2011:736, bod 61) a HATZOPOULOS, V.: c. d., s. 351, bod 3.1.2.1.3.

môže fungovať len v čisto teoretickej rovine. Maďarsko dodáva, že predpoklad poskytovania cezhraničných služieb, ktoré by sa poskytovali na regionálnej úrovni, je nereálny a nezohľadňuje samotnú logiku karty SZÉP, za ktorou stojí úsilie o to, aby poskytovatelia, ktorí ju akceptujú, existovali na celom území Maďarska.

ii) Moje posúdenie

78. Na rozdiel od Maďarska sa domnievam, že § 13 vyhlášky SZÉP by sa mal posúdiť s ohľadom tak na články smernice 2006/123, ktoré sa týkajú slobody usadiť sa, ako aj tie, ktoré sa týkajú slobodného poskytovania služieb.

79. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že „pokiaľ ide o vymedzenie pôsobnosti zásad slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa, je potrebné určiť, či hospodársky subjekt je alebo nie je usadený v členskom štáte, v ktorom ponúka dotknutú službu ... Ak je usadený v členskom štáte, v ktorom ponúka túto službu, potom spadá do oblasti uplatňovania slobody usadiť sa, ako je definovaná v článku [49 ZFEÚ]. Ak naopak hospodársky subjekt nie je usadený v hostiteľskom členskom štáte, potom je cezhraničným poskytovateľom služieb spadajúcim do oblasti uplatňovania slobodného poskytovania služieb upraveného v článku [56 ZFEÚ]“.²⁹

80. Pripomínam, že smernicou 2006/123 sa kodifikovala táto judikatúra³⁰ tak, že tieto zásady sa uplatňujú aj v kontexte uplatňovania uvedenej smernice.

81. Preto s cieľom určiť, či činnosť subjektu má spadať pod slobodu usadiť sa, ktorá je stanovená v článkoch 14 a 15 smernice 2006/123, alebo pod slobodné poskytovanie služieb podľa článku 16 tejto smernice, treba najprv overiť, či subjekt je alebo nie je usadený v inom členskom štáte než v členskom štáte svojho pôvodu, alebo či má v úmysle sa v takom štáte usadiť.

82. V predmetnej veci, ako konštatovala Komisia, pričom jej v tomto ohľade Maďarsko neodporovalo, sa podmienky uvedené v § 13 vyhlášky SZÉP uplatnia bez rozdielu tak na podniky usadené v Maďarsku, ako aj na podniky usadené iných členských štátoch než v Maďarsku.

83. V tejto súvislosti poznamenávam, že podľa týchto podmienok sa v podstate vyžaduje, aby každý podnik, ktorý chce vydávať kartu SZÉP, mal „stálu prevádzkareň“ v Maďarsku.

84. Podľa môjho názoru požiadavka stálej prevádzkarne môže spadať pod slobodné poskytovanie služieb „a“ slobodu usadiť sa.³¹ Takáto požiadavka totiž spadá pod slobodné poskytovanie služieb, ak dotknutý subjekt nie je usadený v Maďarsku a chce poskytovať dotknuté služby na cezhraničnom základe. Naopak v prípade, že príslušný subjekt má pobočku v Maďarsku alebo si želá usadiť sa v tomto členskom štáte, táto istá požiadavka bude spadať pod slobodu usadiť sa.³²

85. Okrem toho tvrdenie Maďarska spočívajúce v tom, že vzhľadom na zložitosť spojenú s činnosťou vydávania karty SZÉP by vydavateľ tejto karty mal byť organizačne zapojený do hospodárskeho a spoločenského života v Maďarsku, takže prípad cezhraničného poskytovania je údajne neuskutočniteľný, sa mi nejaví ako presvedčivé.

29 — Pozri rozsudok *Duomo Gpa a i.* (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283, bod 30 a citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok *Komisia/Španielsko* (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 22 a citovanú judikatúru).

30 — Pozri odôvodnenie 77 tejto smernice.

31 — Pozri v tomto zmysle rozsudok *Komisia/Španielsko* (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 22).

32 — Pozri v tomto zmysle rozsudky *Komisia/Taliansko* (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 21 a citovanú judikatúru, ako aj *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 46).

86. Podobne ako Komisia sa totiž domnievam, že jednak podnik usadený v členskom štáte inom než v Maďarsku, ktorý sa rozhodne vydávať karty SZÉP v Maďarsku, má právo používať infraštruktúru nevyhnutnú na účely poskytovania predmetnej služby a nemôže byť nútený sa tam na tento účel usadiť,³³ a jednak nemožno v prejednávanej veci vylúčiť, že podniky so sídlom v iných členských štátoch než Maďarsko majú záujem vykonávať takúto činnosť v Maďarsku.

87. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa domnievam, že síce závisí od konkrétnej situácie, ale do jednej či druhej slobody mohlo byť zasiahnuté. Javí sa mi, že požiadavka mať v Maďarsku stálu prevádzkareň predstavuje podľa mňa v ktoromkoľvek z týchto dvoch prípadov porušenie príslušných ustanovení smernice 2006/123.

88. Pred preskúmaním prvého žalobného dôvodu pripomínam, že Komisia tak vo svojej výzve, ako aj v odôvodnenom stanovisku tvrdila, že maďarským režimom týkajúcim sa karty SZÉP dochádza k porušeniu článkov 9 a 10 tejto smernice. Keďže toto porušenie sa v žalobe už neuvádza, treba sa domnievať, že od neho Komisia upustila, a teda zúžila predmet tejto žaloby, čo zjavne nepredstavuje dôvod na vyhlásenie jej neprípustnosti.³⁴

c) O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 14 bodu 3 a článku 15 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123

89. Na úvod musím konštatovať, že na pojednávaní Komisia spresnila, že pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod týkajúci sa vylúčenia pobočiek zahraničnej spoločnosti, došlo k porušeniu len článku 14 bodu 3 smernice 2006/123. Takže upustila od odkazu na článok 15 ods. 2 písm. b) tejto smernice. Moje posúdenie preto obmedzím na posúdenie údajného porušenia článku 14 bodu 3 uvedenej smernice.

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

90. Komisia vo svojej žalobe tvrdí, že § 13 vyhlášky SZÉP má údajne diskriminačnú povahu a porušuje článok 14 bod 3 smernice 2006/123, pretože tento § 13 bráni maďarským pobočkám zahraničných obchodných spoločností vydávať kartu SZÉP.

91. Podľa Komisie pritom článok 14 bod 3 smernice 2006/123 jednoznačne a bez akejkoľvek možnosti odôvodnenia zakazuje podmieniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na území Maďarska splnením požiadavky obmedzujúcej slobodu poskytovateľa vybrať si medzi hlavnou prevádzkou alebo pobočkou.

92. Maďarsko tvrdí, že vylúčenie pobočiek zahraničných spoločností je odôvodnené závažnými dôvodmi týkajúcimi sa verejného záujmu, ktoré boli uznané judikatúrou Súdneho dvora, ako aj smernicou 2006/123, akými sú konkrétne ochrana spotrebiteľov alebo osôb, ktoré využívajú tieto služby,³⁵ a ochrana veriteľov. Iba tie podniky, ktoré sú dostatočne integrované do hospodárskeho života v Maďarsku, môžu vykonávať činnosť vydávania karty SZÉP, čo znamená, že musí ísť o podniky usadené v Maďarsku.

33 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Taliansko (C-145/99, EU:C:2002:142, bod 22 a citovanú judikatúru).

34 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Bulharsko (C-198/12, EU:C:2014:1316, bod 16 a citovanú judikatúru).

35 — Maďarsko tvrdí, že „spotrebiteľia alebo tí, ktorí využívajú služby, sú zamestnanci, ktorí sú držiteľmi karty SZÉP“.

ii) Moje posúdenie

93. Z dokumentov v spise vyplýva, že prvý žalobný dôvod sa zakladá na výklade § 13 vyhlášky SZÉP v spojení so zákonom o vzájomnom poistení a zákonom o pobočkách Komisiou, pričom podľa tohto výkladu pobočka zahraničnej spoločnosti nespadá pod pojem „poskytovateľ služieb“ a preto nemôže vydávať kartu SZÉP. Keďže tento výklad Maďarsko nespochybnilo, považujem ho za preukázaný.

94. Rovnako ako Komisia sa domnievam, že skutočnosť, že pobočka zahraničnej spoločnosti nemôže vydávať karty SZÉP, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 14 bodu 3 smernice 2006/123.

95. Táto zahraničná spoločnosť totiž môže túto kartu vydávať len vtedy, keď si zriadila svoju hlavnú prevádzku v Maďarsku. Takáto požiadavka je však výslovne zakázaná uvedeným ustanovením.

96. Pripomínam, že podľa tohto ustanovenia prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na území členských štátov nemôže byť podmienené z ich strany požiadavkou, ktorá by obmedzila slobodu poskytovateľa vybrať si medzi hlavnou prevádzkou alebo vedľajšou prevádzkou, a najmä povinnosťou poskytovateľa mať svoju hlavnú prevádzku na ich území.

97. Navyše akékoľvek odôvodnenie predložené Maďarskom nemožno prijať, pretože požiadavky uvedené v článku 14 smernice 2006/123 nemožno odôvodňovať.³⁶

98. Ako uviedol Súdny dvor, nemožnosť odôvodnenia vyplýva tak zo znenia tohto článku 14, ako aj z celkovej štruktúry smernice 2006/123.³⁷

99. Na jednej strane z názvu uvedeného článku 14 vyplýva, že požiadavky uvedené v bodoch 1 až 8 tohto článku sú „zakázané“.³⁸

100. Na druhej strane celková štruktúra smernice 2006/123 vychádza, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, z jasného rozlišovania medzi zakázanými požiadavkami, ktoré sú upravené – ako už bolo vyššie uvedené – v článku 14 tejto smernice, a požiadavkami podliehajúcimi hodnoteniu nachádzajúcimi sa v článku 15 uvedenej smernice.³⁹

101. V rámci hodnotenia uvedenom v článku 15 smernice 2006/123 členským štátom prislúcha, aby najskôr skúmali, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2 tohto článku, a následne zabezpečili, aby všetky takéto požiadavky spĺňali podmienky zákazu diskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality uvedené v odseku 3 tohto článku.⁴⁰

102. Článok 15 ods. 3 písm. b) smernice 2006/123 obsahuje vymedzenie pojmu nevyhnutnosť. Požiadavka uvedená v odseku 2 tohto článku sa teda má považovať za nevyhnutnú, ak je odôvodnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu.

103. Takáto možnosť odôvodnenia však nie je stanovená pre „zakázané“ požiadavky vymenované v článku 14 smernice 2006/123.⁴¹

36 — Pozri rozsudok Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28).

37 — Tamže, bod 29.

38 — Tamže, bod 30.

39 — Tamže, bod 31.

40 — Tamže, bod 32.

41 — Tamže, bod 35.

104. Z toho vyplýva, že požiadavka mať stálu prevádzkareň podľa § 13 vyhlášky SZÉP, ktorá bráni maďarskej pobočke zahraničnej spoločnosti vydávať karty SZÉP, porušuje článok 14 bod 3 smernice 2006/123.

105. Prvý žalobný dôvod treba teda prijať.

d) O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

106. Komisia konštatovala, že podľa § 13 vyhlášky SZÉP môže podnik splniť požiadavky stanovené v tomto článku nielen samostatne, ale aj spoločne so skupinou spoločností uznaných podľa zákona o obchodných spoločnostiach.

107. Napriek tomu tento článok v spojení s § 1 ods. 1, § 2 ods. 1, § 55 ods. 1 a 3, ako aj § 64 zákona o obchodných spoločnostiach umožňoval podniku splniť spoločne s takouto skupinou spoločností podmienky na vydávanie karty SZÉP len vtedy, ak obchodné spoločnosti tejto skupiny boli založené podľa maďarského práva, mali svoje sídlo na území Maďarska a podnikali vo forme akciových spoločností alebo spoločností s ručením obmedzeným.

108. Komisia tvrdí, že žiadny podnik nemôže splniť podmienky pre vydávanie karty SZÉP uvedené v § 13 vyhlášky SZÉP, ak sa spojí s obchodnou spoločnosťou usadenou v inom členskom štáte než v Maďarsku. To isté konštatovanie platí aj v prípade, keď podniky, ktoré sú členmi skupiny, majú svoje sídlo v Maďarsku a sú založené podľa maďarského práva, ale vykonávajú svoju činnosť v inej forme než vo forme akciových spoločností alebo spoločností s ručením obmedzeným.

109. Komisia sa domnieva, že tieto požiadavky sú v rozpore s článkom 15 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123, ktorý stanovuje, že podnik nemôže byť nútený, aby pôsobil v určitej právnej forme. Okrem toho tvrdí, že takéto požiadavky sú diskriminačné a že Maďarsko neposkytlo žiadne odôvodnenie ani nepreukázalo ich nevyhnutnosť a primeranosť, takže tieto požiadavky treba považovať za porušujúce článok 15 ods. 3 tejto smernice.

110. Podľa Maďarska sú obmedzenia týkajúce sa skupín podnikov odôvodnené závažnými dôvodmi týkajúcimi sa verejného záujmu, ktoré už boli uvedené.

ii) Moje posúdenie

111. Ak poskytovateľ služieb spĺňa podmienky na vydávanie karty SZÉP spolu s inou spoločnosťou, ako aj ako skupina spoločností⁴², porušuje požiadavka, aby obchodné spoločnosti – členovia tejto skupiny, vrátane materskej spoločnosti – boli založené podľa maďarského práva, čo by znamenalo, že majú sídlo v Maďarsku, a sú zapísané v právnej forme akciových spoločností alebo spoločností s ručením obmedzeným, článok 15 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123?

112. Poznnamenávam, že z písomností v spise vyplýva, že tieto dve požiadavky týkajúce sa jednak sídla a jednak osobitnej právnej formy, vyplývajú z § 13 vyhlášky SZÉP v spojení s § 1, § 2 ods. 1 a 2, § 55 ods. 1 a 3, ako aj § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach.

42 — Podotýkam, že Maďarsko na pojednávaní zdôraznilo, že takáto situácia by nastala, len keby poskytovateľ nemohol sám splniť požiadavky uvedené v § 13 vyhlášky SZÉP.

113. Hoci sa podobne ako Komisia domnievam, že uvedené požiadavky nie sú v súlade so smernicou 2006/123, nemôžem súhlasiť s výkladom, aký dala článku 15 ods. 2 písm. b) tejto smernice, pretože podľa nej obe tieto požiadavky patria do pôsobnosti tohto ustanovenia.

114. Podľa môjho názoru treba preskúmať tieto dve požiadavky samostatne. Na rozdiel od Komisie sa domnievam, že požiadavka súvisiaca so sídlom nespadá do pôsobnosti článku 15 ods. 2 písm. b) tejto smernice, ale jej článku 14 bodu 1 alebo článku 16 ods. 2 písm. a), podľa toho, či predmetná obchodná spoločnosť patriaca do skupiny spoločností sa chce usadiť v Maďarsku, alebo chce poskytovať dotknuté služby na cezhraničnom základe.

115. Moje posúdenie sa teda obmedzí na preskúmanie požiadavky týkajúcej sa právnej formy, ako to bolo uvedené Komisiou v jej žalobe.

116. Podobne ako Komisia konštatujem, že požiadavka, podľa ktorej podniky fungujúce ako skupina spoločností musia mať právnu formu akciových spoločností alebo spoločností s ručením obmedzeným, spadá do rozsahu pôsobnosti článku 15 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123.⁴³

117. Ako správne tvrdí Komisia, táto požiadavka neumožňuje spoločnostiam splniť podmienky na vydávanie karty SZĚP tým, že by vychádzali zo skúseností nadobudnutých obchodnou spoločnosťou, ktorá má inú právnu formu než stanovuje maďarské právo a vylučuje aj podniky, ktoré majú sídlo v Maďarsku, ale nepôsobia v požadovanej forme.

118. Zastávam ten názor, že takáto požiadavka predstavuje závažnú prekážku pre poskytovateľov z iných členských štátov než z Maďarska, pretože ich môže nútiť k tomu, aby zmenili formu alebo právnu štruktúru.⁴⁴

119. Z Maďarskom predloženého vyjadrenia k žalobe vyplýva, že nepopiera obmedzujúcu povahu tejto požiadavky. Tvrdí však, že je odôvodnená ochranou spotrebiteľov a veriteľov, no neuviedlo však žiadne ďalšie spresnenia týkajúce sa jeho nevyhnutnosti a primeranosti. Maďarsko totiž len tvrdí, že iba podniky, ktoré sú zapísané v právnej forme akciových spoločností alebo spoločností s ručením obmedzeným, majú skúsenosti a infraštruktúru nevyhnutné na výkon činnosti vydávania karty SZĚP a na zabezpečenie požiadaviek na záruky, ktoré vyplývajú z povahy tejto činnosti.

120. Hoci tieto dôvody môžu predstavovať závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu v zmysle článku 15 ods. 3 písm. b) smernice 2006/123,⁴⁵ ktoré odôvodňujú potrebu osobitnej právnej formy, domnievam sa, že takáto požiadavka nie je vhodná na zabezpečenie dosiahnutia sledovaných cieľov. Riziká spojené s činnosťou podnikov vydávajúcich kartu, ako ich opisuje Maďarsko, akým je napríklad platobná neschopnosť, nie sú totiž priamo spojené s právnou formou týchto podnikov.⁴⁶ Preto nechápem, ako je táto požiadavka vhodná na zabezpečenie ochrany spotrebiteľov a veriteľov.

121. Za týchto okolností treba druhý žalobný dôvod prijať v rozsahu, v akom sa týka požiadavky na osobitnú právnu formu.

43 — Súdny dvor už vo viacerých rozsudkoch uznal reštriktívnu povahu takejto podmienky [pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Komisia/Taliano (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 32); Gambelli a i. (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 48); Komisia/Portugalsko (C-171/02, EU:C:2004:270, body 41 až 44), ako aj Komisia/Španielsko (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 31)].

44 — Pozri príručku o vykonávaní smernice o službách, pričom slovenské znenie je dostupné na internetovej adrese http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_sk.pdf. Pripomínam, že nejde o právne záväzný nástroj, ale môže predstavovať pomoc pri výklade smernice 2006/123.

45 — Pojem „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu“ uvedený v tomto ustanovení je definovaný v odôvodnení 40 uvedenej smernice, ktorý sa týka najmä ochrany spotrebiteľov a veriteľov.

46 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Španielsko (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 32).

e) O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

122. Komisia tvrdí, že § 13 vyhlášky SZÉP v spojení s § 1, § 2 ods. 1 a 2, § 55 ods. 1 a 3 a § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach, § 2 ods. 2 písm. d) zákona o vzájomnom poistení a § 2 písm. b) zákona o pobočkách vyhradzuje možnosť vydávať kartu SZÉP len bankám a finančným inštitúciám pôsobiacim na maďarskom trhu, t. j. tri banky usadené v Maďarsku, ktoré sú ako jediné schopné splniť požiadavky stanovené v § 13 vyhlášky SZÉP.

123. Podľa Komisie tento § 13 vyhradzuje prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti a v dôsledku toho porušuje článok 15 ods. 2 písm. d) a článok 15 ods. 3 smernice 2006/123, pretože tieto podmienky na vydávanie sú nepriamo diskriminačné a nie sú nevyhnutné ani proporcionálne.

124. Pokiaľ ide o nepriamu diskrimináciu, Komisia sa domnieva, že podmienky na vydávanie podľa § 13 písm. b) a c) vyhlášky SZÉP týkajúce sa vydávania poskytovateľom minimálne 100 000 platobných nástrojov iných než peňazí v hotovosti počas svojho posledného skončeného účtovného roka, resp. minimálnej dvojročnej praxe v oblasti vydávania elektronických prostriedkov na maďarskom trhu, vylučujú vstup nových podnikov na dotknutý trh a môžu ich splniť len podniky, ktoré sa už na maďarskom trhu nachádzajú.

125. Pokiaľ ide o závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu, na ktoré sa odvoláva Maďarská republika na odôvodnenie týchto obmedzení, ktorými sú ochrana spotrebiteľov a veriteľov, Komisia uvádza, že samé osebe by mohli byť v súlade s judikatúrou Súdneho dvora a článkom 4 bodom 8 smernice 2006/123.

126. Komisia sa však domnieva, že tieto dôvody nespĺňajú požiadavky nevyhnutnosti a proporcionality. V tejto súvislosti najmä tvrdí, po prvé, že Maďarsko nepreukázalo, do akej miery jeho nová právna úprava reaguje na konkrétne problémy, ktoré vznikli počas platnosti predchádzajúcej právnej úpravy, po druhé, že vo väčšine členských štátov nebolo vydávanie podobných nástrojov ako karta SZÉP podmienené takýmito požiadavkami, po tretie, že ochrana spotrebiteľov a veriteľov proti riziku platobnej neschopnosti a neefektívnosti vydavateľov tejto karty sa dala zabezpečiť menej obmedzujúcimi opatreniami, napríklad systémom monitorovania vydavateľov, správou uložených súm, ktoré sú v obehu, bankovými zárukami, vytvorením služieb telefonických hovorov alebo prijatím obchodných zástupcov, po štvrté, že Súdny dvor už rozhodol, že požiadavka, akou je otvorenie prevádzkarne v každej obci, ktorá má viac ako 35 000 obyvateľov, bola v rozpore s právom Únie,⁴⁷ po piate, že ani samotné úverové inštitúcie nepodliehajú tak prísny podmienkam.

127. Maďarsko v prvom rade zdôrazňuje, že prísne podmienky vydávania, ktoré sa uplatňujú na kartu SZÉP, možno odôvodniť už uvedenými závažnými dôvodmi týkajúcimi sa verejného záujmu.

47 — Komisia odkazuje na rozsudok Komisia/Taliansko (C-465/05, EU:C:2007:781, body 87 a 88, ako aj citovanú judikatúru).

128. Maďarsko ďalej spresňuje, že riziká pri fungovaní systému tejto karty, najmä riziko platobnej neschopnosti, sú koncentrované u vydavateľa tejto karty.⁴⁸ Takže s cieľom čo najlepšie chrániť zamestnávateľa, zamestnanca a osobu, ktorá akceptuje kartu SZÉP, bolo nevyhnutné prijať právnu úpravu s prísnyimi podmienkami vydávania tejto karty. Okrem toho Maďarsko tvrdí, že túto potrebu nemožno spochybníť skutočnosťou, že iné členské štáty nekladú rovnako prísne podmienky.

129. Pokiaľ ide o dodržanie zásady proporcionality, Maďarsko sa domnieva, že podmienky na vydávanie boli prijaté s prihliadnutím najmä na očakávaný rozsah systému kariet SZÉP. Podľa neho vzhľadom na skutočné čísla sa nemožno domnievať, že by uvedené podmienky boli nepotrebné či neprimerané.⁴⁹

130. Maďarsko nakoniec uvádza dôvody, na základe ktorých sa domnieva, že podmienky vydávania uvedené v § 13 písm. a) až c) dekrétu SZÉP sú odôvodnené, nevyhnutné a proporcionálne.

131. Pokiaľ ide o požiadavku na vydavateľa karty SZÉP alebo skupinu spoločností, ktorej je súčasťou, podľa ktorej musí takýto subjekt v súlade s § 13 písm. a) vyhlášky SZÉP mať kanceláriu pre zákazníkov v každej obci Maďarska, ktorá má viac ako 35 000 obyvateľov,⁵⁰ Maďarsko konštatuje, že jej cieľom je zaručiť, aby každý držiteľ tejto karty mal príležitosť klásť otázky súvisiace s touto kartou prostredníctvom osobného kontaktu nachádzajúceho sa v blízkosti svojho obydľia.

132. Pokiaľ ide o požiadavku uvedenú v § 13 písm. b) vyhlášky SZÉP ukladajúcu vydavateľovi karty SZÉP alebo skupine spoločností, ktorej je súčasťou, aby počas svojho posledného skončeného účtovného roka sám vydal v rámci platobných služieb aspoň 100 000 platobných nástrojov iných než peňazí v hotovosti, Maďarsko najmä tvrdí, že vzhľadom na značné sumy, ktoré prechádzajú cez túto kartu iba podniky, ktoré majú stabilné finančné pozadie a zaručené skúsenosti s nakladaním s veľkými sumami a vydávaním bezhotovostných platobných prostriedkov iných než peňazí v hotovosti, môžu tieto karty vydávať.

133. Pokiaľ ide o požiadavku uvedenú v § 13 písm. c) vyhlášky SZÉP, ktorá stanovuje, že vydavateľ musí vydať viac než 25 000 poukážkových kariet počas svojho posledného skončeného účtovného roka a musí mať aspoň dvojročnú prax v tejto činnosti, táto požiadavka umožňuje podľa Maďarska zabezpečiť, že tento vydavateľ má skúsenosti s fungovaním obdobných elektronických poukážkových kariet, ako sú karty SZÉP.

ii) Moje posúdenie

134. Predovšetkým poznamenávam, že Komisia sa výslovne zameriava na podmienky uvedené v § 13 vyhlášky SZÉP v spojení s ďalšími vnútroštátnymi ustanoveniami uvedenými vo svojej žalobe. Svojím tretím žalobným dôvodom sa odvoláva nielen na podmienky vydávania, ktoré sú výslovne uvedené v bodoch a) až c) tohto § 13, ale aj na už preskúmané podmienky týkajúce sa potreby mať hlavnú prevádzku v Maďarsku, aby podnik mohol vydávať – jednotlivo alebo ako skupina spoločností – karty SZÉP. Tento žalobný dôvod sa teda týka požiadaviek ako celku.

48 — Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe spresňuje, že pri fungovaní karty SZÉP je kľúčová úloha, ktorú má podnik vydávajúci túto kartu. Ak totiž zamestnávateľ rozhodne, že poskytne svojim zamestnancom nárok na kartu SZÉP, uzatvorí zmluvu s jedným alebo viacerými podnikmi vydávajúcimi túto kartu a oznámi im hodnotu výhod, ktoré majú byť poskytnuté zamestnancom. Vydavateľa danej karty teda založia nominálny register elektronických platobných prostriedkov a zapíšu do neho sumy zodpovedajúce pokynom zamestnávateľa. Ak následne zamestnanci získajú služby s kartou SZÉP, vydavateľ karty prevedie protihodnotu poskytnutej služby o niekoľko dní neskôr osobám, ktoré akceptovali túto kartu. Maďarsko zdôrazňuje, že v tomto systéme možno dosiahnuť obeh peňazí len so spolupracou vydavateľa. Dodáva, že ak sa vydavateľ stane platobne neschopným, peniaze zamestnancov sa tiež stratia, pretože títo zamestnanci majú len poukážky, ktoré nemajú samy osebe nijakú finančnú hodnotu a osoby prijímajúce karty SZÉP nezískajú protihodnotu už poskytnutých služieb.

49 — Z vyjadrenia k žalobe Maďarska vyplýva, že koncom apríla 2014 malo 970 000 osôb kartu SZÉP a 22 000 kariet rozдали podniky osobám blízkych zamestnancom. V roku 2013 zamestnávateľia previedli 68 miliárd HUF (227 miliónov EUR) na karty SZÉP. Platby vykonané pomocou uvedených kariet v roku 2013 boli 68 miliárd HUF (227 miliónov EUR), čo predstavuje viac ako 20 miliónov transakcií. Vydávajúce podniky uzavreli doteraz 55 000 zmlúv s prijímateľmi kariet SZÉP.

50 — Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe spresnilo, že existuje 25 obcí s počtom obyvateľov vyšším ako 35 000.

135. Ďalej sa domnievam, podobne ako Komisia, že podmienky stanovené v § 13 vyhlášky SZÉP pri spoločnom posúdení, predstavujú diskrimináciu, ktorá síce nie je priama, ale nepriama, a ktorá sa zakladá na mieste sídla.

136. V tejto súvislosti poznamenávam, že žiadna z uvedených podmienok výslovne nevyhradzuje činnosť vydávania kariet SZÉP len spoločnostiam, ktoré majú svoje sídlo v Maďarsku a teda nejde o priamu diskrimináciu.

137. Napriek tomu zo spisu vyplýva, pričom Maďarsko to nespochybnilo, že len finančné podniky so sídlom v Maďarsku sú *de facto* schopné splniť podmienky stanovené v § 13 vyhlášky SZÉP.

138. Pokiaľ však ide o nepriamo diskriminačné podmienky založené na umiestnení sídla, tieto podmienky nemôžu predstavovať požiadavky vyhradzujúce prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti, ako je vymedzené v článku 15 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123. Toto ustanovenie sa totiž týka výlučne „nediskriminačných požiadaviek“.⁵¹

139. Podľa môjho názoru z toho vyplýva, že keď sa tieto podmienky zoberú do úvahy spoločne, nespádajú pod uvedené ustanovenie, ale pod článok 14 bod 1 smernice 2006/123, ktorý zakazuje najmä diskriminačné požiadavky nepriamo založené na umiestnení sídla.⁵²

140. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že Komisia vykonala nesprávny výklad článku 15 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123, ktorý nemožno uplatniť v prejednávanej veci.

141. Dodávam, že aj keby Súdny dvor dospel k rozhodnutiu, že toto ustanovenie sa uplatní, domnievam sa, že činnosť vydávania poukážok na stravu, voľnočasové aktivity a rekreačné pobyty sa nevyznačuje „osobitnou povahou“, ktorá by si vyžadovala vyhradiť prístup k týmto činnostiam pre konkrétnych poskytovateľov. Vydávanie týchto preukazov totiž predstavuje v iných členských štátoch než v Maďarsku činnosť, ktorú bežne vykonávajú súkromné subjekty iné než finančné inštitúcie.⁵³

142. Za týchto podmienok treba tretí žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

f) O štvrtom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 16 smernice 2006/123

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

143. Na rozdiel od Maďarska sa Komisia domnieva, že článok 16 smernice 2006/123 sa v prejednávanej veci uplatní. V tejto súvislosti konštatuje, že kartu SZÉP by mohol vydať podnik usadený v inom členskom štáte než v Maďarsku, najmä pri výkone svojho práva využívať na maďarskom území infraštruktúru nevyhnutnú na účely poskytovania predmetnej služby. Okrem toho Komisia tvrdí, že taký podnik by mohol poskytovať svoje služby na cezhraničnom základe bez toho, aby mal rozsiahlu infraštruktúru v Maďarsku.

51 — Poznamenávam, že článok 15 tejto smernice na dvoch miestach uvádza, že sa uplatňuje len na nediskriminačné požiadavky. Podľa odseku 2 písm. d) tohto článku totiž členské štáty skúmajú, či ich právne systémy podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením „nediskriminačných požiadaviek“, ktoré vyhradzujú prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti. Podobne tento článok vo svojom odseku 3 písm. a) uvádza, že členské štáty overujú, že požiadavky uvedené v danom odseku 2 spĺňajú podmienku „nediskriminácie“, podľa ktorej požiadavky nesmú byť priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na umiestnenie sídla spoločností.

52 — Preto sa treba dospieť k záveru, že ak požiadavky uvedené v článku 15 tejto smernice sú diskriminačné, spadajú do pôsobnosti článku 14 tejto smernice a treba ich *ex officio* považovať za neprípustné. Pozri v tomto zmysle D'ACUNTO, S.: Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points. In: *Revue du droit de l'Union européenne*, č. 2-2007, s. 261, najmä s. 291.

53 — Poznamenávam, že najmä v Belgicku a vo Francúzsku podobné služby ponúkajú súkromné subjekty.

144. Podľa Komisie tým, že vydavateľ karty SZÉP musí mať stálu prevádzkareň v Maďarsku, § 13 vyhlášky SZÉP porušuje článok 16 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123, pretože táto požiadavka porušuje zásady zákazu diskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality, ktoré sú uvedené v článku 16 ods. 1 tejto smernice.

ii) Moje posúdenie

145. Podmienky uvedené v § 13 vyhlášky SZÉP vyžadujú, ako som už uviedol, aby poskytovateľ, ktorý chce vydávať kartu SZÉP, mal stálu prevádzkareň v Maďarsku. Pripomínam totiž, že iba podniky, ktoré majúce svoje „sídlo“ v Maďarsku a predovšetkým majú otvorenú „kanceláriu“ pre zákazníkov v každej obci Maďarska, ktorá má viac ako 35 000 obyvateľov, môžu vydávať tieto karty.

146. Predstavuje taká požiadavka stálej prevádzkarne v Maďarsku zakázané obmedzenie v zmysle článku 16 smernice 2006/123?

147. Podľa môjho názoru treba odpovedať na túto otázku kladne.

148. V prvom rade konštatujem, že článok 16 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123 jasne zakazuje túto požiadavku.

149. Podľa tohto ustanovenia členské štáty totiž nesmú v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť slobodu poskytovať služby uložením tomuto poskytovateľovi povinnosti mať „prevádzku“ na ich území.

150. V tejto súvislosti pripomínam, že pojem prevádzka, ktorý je uvedený v smernici 2006/123, predstavuje široký pojem, pod ktorý môžu spadať tak podniky so sídlom v cieľovom členskom štáte, a teda podniky s hlavnou prevádzkou, ako aj podniky s vedľajšou prevádzkou, ktoré môžu mať napríklad formu kancelárie.

151. Podľa odôvodnenia 37 a článku 4 bodu 5 tejto smernice tento pojem predovšetkým znamená skutočný výkon hospodárskej činnosti prostredníctvom stálej prevádzky na neurčitý čas. Toto odôvodnenie ďalej spresňuje, že táto požiadavka môže byť tiež splnená, ak je spoločnosť založená na dobu určitú. Uvedené odôvodnenie napokon stanovuje, že usadenie si nevyžaduje, aby sa uskutočnilo formou dcérskej spoločnosti, pobočky alebo obchodného zastúpenia. Môže pozostávať z kancelárie riadenej vlastnými zamestnancami poskytovateľa alebo osobou, ktorá je nezávislá, ale oprávnená konať trvalo v mene podniku, ako je tomu napríklad v prípade obchodného zastúpenia.

152. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa domnievam, že podmienky stanovené v § 13 vyhlášky SZÉP, ktoré podmieňujú vydanie karty SZÉP požiadavkou mať sídlo a viacero kancelárií v Maďarsku, spadajú pod článok 16 ods. 2, písm. a) smernice 2006/123 a musí sa považovať za zakázané na základe tohto ustanovenia.

153. V druhom rade uvádzam, že podľa judikatúry takáto požiadavka predstavuje popretie aj slobody poskytovania služieb.⁵⁴

54 — Pozri rozsudky Komisia/Taliansko (C-101/94, EU:C:1996:221, bod 31); Komisia/Taliansko (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 30 a citovanú judikatúru), ako aj Komisia/Portugalsko (C-518/09, EU:C:2011:501, bod 71).

154. Požiadavka, podľa ktorej podnik musí mať prevádzkareň v cieľovom členskom štáte, totiž priamo odporuje slobode poskytovať služby, keďže znemožňuje poskytovanie služieb na území tohto členského štátu podnikmi usadenými v iných členských štátoch.⁵⁵ Takže podniky, ktoré chcú vydávať karty SZĚP v Maďarsku, sú povinné buď upustiť od tejto činnosti, alebo zriadiť na maďarskom území stálu prevádzkareň, čo znamená zaviazat' ich na stály a nepretržitý výkon tejto činnosti v Maďarsku.⁵⁶

155. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy konštatujem, že požiadavka uvedená v článku 16 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123 predstavuje jeden z príkladov požiadaviek, ktoré členský štát nemôže v zásade požadovať v prípade služieb poskytovaných na jeho území podnikom usadeným v inom členskom štáte, pričom táto požiadavka už bola Súdny dvorom považovaná za nezlučiteľnú s článkom 56 ZFEÚ.

156. Podľa môjho názoru článok 16 ods. 2 smernice 2006/123, ako aj článok 14 tejto smernice predstavujú „čiernu listinu“, a teda obsahujú niekoľko požiadaviek, ktoré sú zakázané *per se*.⁵⁷

157. Keďže v judikatúre už bolo totiž rozhodnuté, že tieto požiadavky sú nezlučiteľné s článkom 56 ZFEÚ, existuje silný predpoklad, že nemôžu byť odôvodnené niektorým zo štyroch cieľov všeobecného záujmu uvedených v článku 16 ods. 3 uvedenej smernice,⁵⁸ pretože za bežných okolností nie sú proporcionálne.⁵⁹

158. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy zastávam názor, že článok 16 ods. 3 smernice 2006/123 sa nevzťahuje na požiadavky uvedené v jej článku 16 ods. 2, takže požiadavka usadiť sa v Maďarsku nemôže byť odôvodnená.

159. Podľa môjho názoru z toho vyplýva, že Maďarsko si tým, že núti podniky, aby mali stálu prevádzkareň na jeho území, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 16 smernice 2006/123.

160. Štvrtý žalobný dôvod treba teda prijať.

g) O porušení článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

161. Komisia vo svojej žalobe subsidiárne uvádza, že aj keby smernica 2006/123 nebola uplatniteľná, vnútroštátne ustanovenia týkajúce sa podmienok vydávania karty SZĚP treba posúdiť s ohľadom tak na článok 49 ZFEÚ, ako aj článok 56 ZFEÚ, pretože poskytovateľ mohol poskytovať predmetnú službu, či už sa usadil v Maďarsku, alebo sa tam neusadil. Slobodné poskytovanie služieb teda nemožno považovať za úplne sekundárne vo vzťahu k slobode usadiť sa a nemôže byť spojené s touto slobodou usadiť sa.

55 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Rakúsko (C-257/05, EU:C:2006:785, bod 21 a citovanú judikatúru); Komisia/Taliansko (C-465/05, EU:C:2007:781, bod 84 a citovanú judikatúru); Komisia/Nemecko (C-546/07, EU:C:2010:25, bod 39 a citovanú judikatúru), ako aj Komisia/Portugalsko (C-518/09, EU:C:2011:501, bod 71 a citovanú judikatúru).

56 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Portugalsko (C-518/09, EU:C:2011:501, bod 70).

57 — Pozri v tomto zmysle SIBONY, A.-L. a DEFOSSEY, A.: Liberté d'établissement et libre prestation de services. In: *Revue trimestrielle de droit européen*. 2009, s. 511; PEGLOW, K.: La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant. In: *Revue trimestrielle de droit européen*, č. 1, 2008, s. 67, najmä body 56, 61 a 62, ako aj D'ACUNTO, S.: c. d., ktorý najmä konštatuje, že „zoznam prekážok uvedených v článku 16 ods. 2 predstavuje rovnakú čiernu listinu, ako tú, ktorá je uvedená v článku 14, pričom jediný (a dôležitý) rozdiel je v tom, že podľa smernice je druhý uvedený zoznam taxatívny, zatiaľ čo zoznam uvedený v článku 16 je len indikatívny“ (s. 296).

58 — Podľa tohto ustanovenia členskému štátu, do ktorého sa poskytovateľ premiestni, sa nebráni stanoviť požiadavky na vykonávanie činnosti v oblasti služieb, ak sú opodstatnené dôvodom verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia, a pod podmienkou, že sú nediskriminačné, nevyhnutné a proporcionálne.

59 — Pozri bod 7.1.3.4 príručky Komisie uvedenej v poznámke pod čiarou 44.

162. Podľa Komisie treba konštatovať porušenie článku 49 ZFEÚ, pretože, po prvé ustanovenia maďarskej právnej úpravy, ktorých sa týkal prvý až tretí žalobný dôvod, predstavujú obmedzenia slobody usadiť sa a nespĺňajú požiadavky nevyhnutnosti a proporcionality a po druhé k zavedeniu nových podmienok vydávania došlo bez primeraného prechodného obdobia, čo porušuje zásadu proporcionality.⁶⁰

163. Pokiaľ ide o článok 56 ZFEÚ, Komisia konštatuje, že z tých istých dôvodov, ako boli uvedené v rámci štvrtého žalobného dôvodu, požiadavka týkajúca sa stálej prevádzkarne v Maďarsku, predstavuje diskriminačné obmedzenie, ktorého nevyhnutnú ani primeranú povahu sa Maďarsku nepodarilo preukázať, a preto porušuje tento článok 56.

164. Pokiaľ ide o údajnú neexistenciu dostatočne dlhého prechodného obdobia, Maďarsko tvrdí, že Komisia nepredložila dôkazy na podporu svojich tvrdení. Okrem toho podniky sa nemôžu spoliehať na to, že v oblasti daňovej a sociálnej politiky nedôjde k zmene právnej úpravy.

ii) Moje posúdenie

165. Keďže sa domnievam, že smernica 2006/123 v rámci tejto žaloby sa uplatní, preskúmanie spornej vnútroštátnej právnej úpravy s ohľadom na články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ nie je potrebné.

166. Za týchto podmienok treba žalobný dôvod, ktorý subsidiárne predložila Komisia, zamietnuť.

2. Žalobný dôvod týkajúci sa poukážok Erzsébet

167. Na úvod poznamenávam, že zo spisu vyplýva, že Komisia a Maďarsko vychádzajú z predpokladu, že FNHV predstavuje „spoločnosť“ v zmysle Zmluvy o FEÚ, na ktorú sú uplatniteľné články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ. Preto považujem túto skutočnosť za preukázanú.

a) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

168. Komisia vo svojej žalobe tvrdí, že maďarské právo o vydávaní a používaní poukážok Erzsébet porušuje články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.

169. Komisia tiež spresnila, že jej žaloba sa týka systému týchto poukážok len v rozsahu, v akom tento systém stanovuje, že prispievanie zamestnávateľa na kúpu jedál pripravených na konzumáciu možno považovať za vecnú výhodu len vtedy, ak sa tento nákup uskutočňuje prostredníctvom daných poukážok. Preto sa jej žaloba netýka iných opatrení sociálnej politiky realizovaných v rámci programu Erzsébet, ako napríklad priama a cieľená pomoc sociálne znevýhodneným osobám.

170. Podľa Komisie vydávanie poukážok Erzsébet predstavuje hospodársku činnosť, ktorá spadá do pôsobnosti Zmluvy o FEÚ. Na podporu svojho postoja tvrdí po prvé, že táto činnosť bola v minulosti v Maďarsku zabezpečovaná obchodnými spoločnosťami a že je tak naďalej zabezpečovaná ešte v mnohých členských štátoch, po druhé, že vydávanie poukážok Erzsébet nepredstavuje opatrenie sociálnej povahy, pretože tieto poukážky slobodne poskytuje zamestnávateľ v konkrétnej výške, ktorú si sám stanoví, a to bez ohľadu na sociálnu situáciu jeho zamestnancov, takže nejde uplatňovanie

60 — Komisia sa domnieva, že v prípade neexistencie takeého prechodného obdobia mohli mať podniky, ktoré uzatvorili dlhodobé zmluvy so svojimi zmluvnými partnermi, ťažkosti s prispôbovaním sa v tak krátkom čase na novú právnu úpravu, čo mohlo viesť k významnému poklesu ich obratu a k strate pracovných miest.

zásady solidarity ani kontrolu zo strany štátu a stanovenie z jeho strany výšky dávok a po tretie, že vydávanie poukážok Erzsébet nemožno kvalifikovať ako „činnosti, ktoré súvisia s výkonom štátnej moci“, v zmysle článkov 51 ZFEÚ⁶¹ a 62 ZFEÚ⁶², pretože nepredstavuje priamu a špecifickú účasť na výkone tejto moci.

171. Komisia tiež uvádza, že maďarská právna úprava obmedzuje vydávanie poukážok Erzsébet tým, že podriaďuje organizáciu a propagáciu hospodárskej činnosti režimom exkluzivity v prospech jediného subjektu, takže akýkoľvek iný subjekt, či už usadený v inom členskom štáte alebo v Maďarsku, nemôže tieto poukážky vydávať.

172. Komisia uvádza, že také obmedzenia slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť nemožno odôvodniť prostredníctvom cieľov sociálnej politiky. Komisia dodáva, že ani nevyhnutnosť zabezpečiť koherenciu daňového systému nemôže predstavovať platné odôvodnenie, najmä preto, že pravidlá o vydávaní poukážok Erzsébet a ich zdanenie sú vzájomne nezávislé veci.

173. Komisia tvrdí, že maďarská právna úprava je navyše neprimeraná, pretože po prvé, existujú menej obmedzujúce opatrenia na financovania sociálnych cieľov prostredníctvom vecných výhod, napr. platenie jednotného poplatku z týchto výhod, zníženie daňového zaťaženia o zodpovedajúcu sumu, alebo nadobudnutie poukážok Erzsébet členským štátom pred tým, ako ich distribuuje sociálne odkázaným, a po druhé zavedenie monopolného režimu sa uskutočnilo bez dodržanie primeraného prechodného obdobia pre podniky, ktoré dovtedy pôsobili na trhu vydávania poukážok Erzsébet.

174. Maďarsko tvrdí, že činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet nepredstavuje hospodársku činnosť, pretože sa neuskutočňuje ani za trhových podmienok ani na účely dosiahnutia zisku, a nesleduje ani cieľ kapitalizácie. Príjmy pochádzajúce z vydávania poukážok totiž môžu byť použité iba na účely sociálnej pomoci a v duchu solidarity.

175. Maďarsko dodáva, že činnosť vydávania poukážok Erzsébet spadá pod kontrolu štátu, pretože bola vytvorená a je regulovaná a rámcovo vymedzená týmto štátom. Podľa neho členský štát totiž môže voľne určiť, či a v akom rozsahu tieto výhody môžu byť poskytnuté. Rovnako môže rozhodnúť, že sám bude vydávať tieto poukážky namiesto toho, aby otvoril túto činnosť pre trh. V Maďarsku sa štát rozhodol vykonávať túto činnosť prostredníctvom FNHV, ktorú zriadila vláda spolu s ďalšími profesijnými združeniami.

176. Maďarsko okrem toho spresňuje, že vydávanie poukážok, z ktorých vyplývajú daňové výhody, je súčasťou systému sociálnej ochrany, pre ktorý zároveň prináša zdroje, čo je v súlade so zásadou, že právo Únie nezasahuje do právomoci členských štátov organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia a zároveň zabezpečiť finančnú rovnováhu.

177. Podľa Maďarska vydávanie poukážok Erzsébet predstavuje navyše činnosť, s ohľadom na ktorú je slobodné poskytovanie služieb *a priori* vylúčené, pretože stravné lístky majú zmysel len v rámci daňovej a sociálnej politiky, ktorá je špecifická pre Maďarsko. Prináleží totiž Maďarsku, aby rozhodlo, či chce alebo nechce zaviesť takéto poukážky v rámci svojho daňového alebo sociálneho systému, pričom tieto poukážky môžu byť distribuované len na základe pravidiel a daňových výhody platných v Maďarsku.

61 — Podľa článku 51 prvého odseku ZFEÚ „[sa] ustanovenia tejto kapitoly ... v členskom štáte nevzťahujú na činnosti, ktoré v tomto štáte súvisia, hoci len príležitostne, s výkonom štátnej moci.“

62 — Tým, že článok 62 ZFEÚ odkazuje na článok 51 ZFEÚ spôsobuje, že sa uplatní výnimka týkajúca sa činnosti, ktoré súvisia s výkonom štátnej moci v oblasti slobodného poskytovania služieb.

178. Maďarsko zdôrazňuje, že oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov nazvané „k sociálnym investíciám do rastu a súdržnosti – vrátane realizácie Európskeho sociálneho fondu v rokoch 2014 – 2020“⁶³, nabáda k zavádzaniu inovatívnych spôsobov financovania v sociálnej oblasti, pričom jedným z príkladov takýchto spôsobov môžu predstavovať podľa Maďarska práve poukážky Erzsébet.

179. Ak by sa Súdny dvor domnieval, že predmetná činnosť predstavuje hospodársku činnosť, Maďarsko subsidiárne tvrdí, že organizácia tejto činnosti vo forme verejného monopolu je v súlade s právom Únie.

180. Maďarsko dodáva, že ak je dotknutá činnosť zverená verejnemu orgánu, ktorý je povinný poskytnúť všetky príjmy na určitý účel, s ohľadom na zásadu proporcionality možno v takomto prípade dosiahnuť sledovaný cieľ efektívnejšie, než využitím trhového prostredia či zdanením tejto činnosti.⁶⁴ Na podporu svojich tvrdení poukazuje Maďarsko v tejto súvislosti na relevantnú judikatúru týkajúcu sa hazardných hier.⁶⁵

181. Pokiaľ ide o údajnú neexistenciu dostatočne dlhého prechodného obdobia, Maďarsko uvádza, že hospodárske subjekty sa nemôžu spoliehať na to, že v oblasti daňovej a sociálnej politiky nedôjde k zmene právnej úpravy. V tejto súvislosti Maďarsko zdôrazňuje, že po prvé zmenu právnej úpravy bolo možné predvídať už od apríla 2011, t. j. od momentu prijatia vyhlášky SZÉP, takže poskytovateľom bola poskytnutá dlhšia lehota, než tvrdí Komisia, po druhé poukážky Erzsébet sú len jednou z foriem vecných výhod, ktoré sú daňovo zvýhodnené, pričom predstavujú približne 8 % z celkového objemu všetkých výhod, ktoré subjekty priznávajú svojim zamestnancom, a po tretie tieto hospodárske subjekty, ktoré vydávajú širokú škálu rôznych druhov poukážok, vydávajú tieto poukážky rovnako ako predtým, a to vrátane stravných lístkov. Maďarsko si preto myslí, že zmenou predpisov nebol trh v oblasti stravných lístkov nijako narušený a poskytovatelia neboli z trhu vytlačení.

b) Moje posúdenie

182. Skôr, než začnem s preskúmaním, treba uviesť, že účastníci konania sa v prejednávanej veci nezaoberali otázkou, či maďarská právna úprava týkajúca sa poukážok Erzsébet spadá do pôsobnosti smernice 2006/123, ani tým, či sa táto smernica stala predmetom úplnej harmonizácie. Komisia totiž zrejme vychádza z predpokladu, že táto smernica nie je uplatniteľná vzhľadom na to, že posudzuje zlučiteľnosť tejto právnej úpravy s článkami 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.

183. Napriek tomu ide o zásadné otázky. Ako som už totiž uviedol vyššie, ak sa konštatuje, že smernica 2006/123 je uplatniteľná na činnosť spočívajúcu vo vydávaní poukážok Erzsébet a že sa ňou vykonala v danej oblasti úplná harmonizácia, spomínanú právnu úpravu nemožno posudzovať s ohľadom na Zmluvu o FEÚ, ale len s ohľadom na túto smernicu.

184. Spadá vydávanie poukážok Erzsébet, t. j. činnosť, ktorú výlučne vykonáva FNHV, do pôsobnosti smernice 2006/123?

185. Podľa mňa treba na túto otázku odpovedať záporne.

63 — COM(2013) 83 final/2.

64 — Bod 70 jeho vyjadrenia k žalobe.

65 — Rozsudok Läära a i. (C-124/97, EU:C:1999:435, bod 41). V tejto súvislosti poznamenávam, že v bode 26 svojej dupliky Maďarsko uviedlo, že na vydávanie poukážok Erzsébet nemožno uplatniť judikatúru týkajúcu sa poskytovania služieb hazardných hier, a to práve z dôvodu neexistencie cezhraničného charakteru a nemožnosti takého charakteru a neexistencie rizík, aké môžu predstavovať hazardné hry. Pokiaľ ide o otázku, či sa uplatní judikatúra v oblasti hazardných hier, je odôvodnenie Maďarska teda nekoherentné.

186. Článok 1 smernice 2006/123 týkajúci sa predmetu úpravy tejto smernice totiž vo svojom odseku 3 prvom pododseku stanovuje, že táto smernica sa nezaobera zrušením monopolov poskytujúcich služby.

187. Odôvodnenie 8 uvedenej smernice obsahuje náležité vysvetlenie, pričom spresňuje, že „bolo by vhodné, aby sa ustanovenia tejto smernice týkajúce sa slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb uplatňovali len do tej miery, *aby boli dané činnosti otvorené hospodárskej súťaži, teda aby nezaväzovali členské štáty ... zrušiť existujúce monopoly*“.⁶⁶

188. Domnievam sa teda, že ak určitá činnosť nie je otvorená hospodárskej súťaži, predovšetkým preto, že ju vykonáva súčasný verejný monopol, nespadá do pôsobnosti smernice 2006/123.

189. Vzhľadom na prípravné práce na uvedenej smernici⁶⁷ sa domnievam, že toto vylúčenie je odôvodnené tým, že uvedená smernica by nemala narušiť ďalšiu existenciu monopolov, ktoré už poskytujú služby.⁶⁸

190. S ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa domnievam, že činnosť spočívajúca v poskytnutí monopolu na vydávanie takých stravných lístkov, ako sú poukážky Erzsébet, nepatrí do vecnej pôsobnosti smernice 2006/123. Z toho vyplýva, že nie je potrebné skúmať otázku týkajúcu sa harmonizácie tejto smernice v danej oblasti.

191. Napriek tomu poznamenávam, že okolnosť, že táto činnosť je vylúčená z pôsobnosti uvedenej smernice, v žiadnom prípade neznamená, že je vyňatá aj z pôsobnosti primárneho práva, najmä článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.⁶⁹

192. Okrem toho je tiež nevyhnutné, aby predmetná činnosť spočívajúca vo vydávaní predstavovala hospodársku činnosť, pretože iba takáto činnosť môže patriť do pôsobnosti týchto článkov. Smer môjho ďalšieho uvažovania bude teda závisieť na tejto skutočnosti. Za týchto okolností nie je prekvapivé, že účastníci konania predložili veľké množstvo tvrdení na podporu svojich postojov v tejto otázke.

193. V tejto súvislosti pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry pojem „usadiť sa“ v zmysle ustanovení Zmluvy týkajúcich sa slobody usadiť sa znamená skutočný výkon „hospodárskej činnosti“ prostredníctvom stálej prevádzky v hostiteľskom členskom štáte na dobu neurčitú.⁷⁰ Hospodársku činnosť treba teda považovať za samotný dôvod existencie slobody usadiť sa.

194. Pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb, zo znenia článku 57 ZFEÚ vyplýva, že pojem „služby“ v zmysle Zmlúv predstavuje plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu. Definícia tohto pojmu vychádza z judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej tento pojem zahŕňa akúkoľvek samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ktorá sa bežne poskytuje za odplatu.⁷¹ Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že základná vlastnosť odplaty spočíva v skutočnosti, že odplata predstavuje hospodársku protihodnotu za predmetné plnenie.⁷²

66 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

67 — Pozri správu o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o službách na vnútornom trhu (dokument Parlamentu A6-0409/2005).

68 — Strana 33.

69 — Pozri MICHEL, V.: *Le champ d'application de la directive 'services': entre cohérence et régression?* In: La directive «services» en principe(s) et en pratique, Bruylant, 2011, s. 49.

70 — Pozri rozsudok VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, bod 34 a citovanú judikatúru).

71 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, bod 58).

72 — Pozri rozsudok Humbel a Edel (C-263/86, EU:C:1988:451, bod 17).

195. Dodávam, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že pojmy hospodárska činnosť a poskytovanie služieb treba vykladať extenzívne, pretože vymedzujú pôsobnosť jednej zo základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ.⁷³

196. S ohľadom na vyššie uvedenú judikatúru treba overiť, či činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet predstavuje samostatne zárobkovú hospodársku činnosť,⁷⁴ lebo je poskytovaná za odplatu.

197. Z písomností v spise vyplýva, že FNHV vydá poukážky Erzsébet pre zamestnávateľa, keď sa tento rozhodne ich kúpiť. Ako uviedlo samo Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe, nadobudnutie týchto poukážok je pre zamestnávateľa ekonomicky výhodné, pretože je spojené so „znížením daňových povinností“.⁷⁵ Rozumiem tomu tak, že zamestnávateľ získava nárok na „úľavu na dani“ z poukážok, ktoré nadobudol a poskytol svojim zamestnancom vo forme vecných výhod.

198. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa domnievam, že činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet musí byť považovaná za zárobkovú činnosť, a to zo štyroch dôvodov.

199. Po prvé sa domnievam, že úľava na dani, na ktorú má zamestnávateľ nárok, predstavuje „hospodársku protihodnotu“ za vydanie poukážok Erzsébet a vo vzťahu k FNHV má povahu odplaty, lebo bez týchto príjmov by spomínaný subjekt nemohol program Erzsébet financovať.

200. Z písomností v spise totiž vyplýva, že tento program nie je financovaný z rozpočtových zdrojov štátu, ale len z príjmov vyplývajúcich z uvedených poukážok. Činnosť spočívajúca vo vydávaní spomínaných poukážok predstavuje teda jediný zdroj financovania tohto programu. Okrem toho, ako spresňuje Maďarsko vo vyjadrení k žalobe, ak štát priznáva zamestnávateľom úľavu na dani týkajúcu sa vecných výhod, zrieka sa tým významných daňových príjmov z dôvodu poskytnutia tejto úľavy a tieto príjmy budú následne určené na program Erzsébet, ktorý sa vykonáva prostredníctvom FNHV.

201. Po druhé tvrdenie Maďarska, ktorým sa snaží preukázať, že predmetná činnosť nie je hospodárskou činnosťou, pretože má sociálne ciele, ma nepresvedčilo.

202. V tejto súvislosti sa rovnako ako Komisia domnievam, že povahu danej činnosti treba odlišovať od spôsobu, akým sú využívané príjmy, ktoré z tejto činnosti plynú. Činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet teda predstavuje hospodársku činnosť bez ohľadu na to, že príjmy, ktoré z nej plynú, sa využívajú na sociálne účely.

203. Takýto záver vyplýva podľa môjho názoru z judikatúry Súdneho dvora. Súdny dvor vo svojom rozsudku Schindler,⁷⁶ ktorý sa týkal lotériovej činnosti, totiž konštatoval, že „hoci ... zákon stanovuje, že príjmy plynúce z lotérie možno využiť len na konkrétne účely, najmä všeobecného záujmu, alebo dokonca že musia byť odvedené do štátneho rozpočtu, tieto predpisy o odvedení ziskov nemia povahu predmetnej činnosti a nezjavujú ju jej hospodárskej povahy“.⁷⁷

204. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že k podobnému záveru dospel Súdny dvor aj na základe preskúmania pojmu „hospodárska činnosť“, ktorý je kontexte práva hospodárskej súťaže charakteristický pre pojem „podnik“.⁷⁸

73 — Pozri rozsudok Deliège (C-51/96 a C-191/97, EU:C:2000:199, bod 52 a citovanú judikatúru).

74 — V tejto súvislosti pripomínam, že je nepochybné, že táto činnosť predstavuje samostatnú zárobkovú činnosť. V prejednávanej veci nemožno totiž konštatovať žiadny vzťah podriadenosti.

75 — Bod 50.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Bod 35. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

78 — V tejto súvislosti poznamenávam, že v kontexte práva hospodárskej súťaže pojem „hospodárska činnosť“ je charakteristický pre pojem „podnik“. Pojem podnik totiž zahŕňa každý subjekt vykonávajúci „hospodársku činnosť“ nezávisle od jeho právneho postavenia a spôsobu financovania. Pokiaľ ide o pojem „hospodárska činnosť“, touto činnosťou je akákoľvek činnosť pozostávajúca z ponúkajúca tovarov alebo služieb na danom trhu.

205. Súdny dvor totiž už opakovane rozhodol, že „sociálny cieľ [predmetného režimu] sám osebe nepostačuje na to, aby dotknutá činnosť nebola charakterizovaná ako hospodárska činnosť“⁷⁹. Podľa Súdneho dvora, aby určitá činnosť nepredstavovala hospodársku činnosť musia byť splnené aj ďalšie dve podmienky, t. j. po prvé uplatňovanie zásady solidarity a po druhé vykonávanie kontroly zo strany štátu.⁸⁰

206. Hoci vyššie citovaná judikatúra spadá do oblasti práva hospodárskej súťaže a týka sa činností subjektov pôsobiacich v oblasti poistenia proti pracovným úrazom a chorobám z povolania, domnievam sa, že je analogicky relevantná aj na účely môjho posúdenia, keďže – rovnako ako v oblasti práva hospodárskej súťaže – aj v prípade slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb podmieňuje dotknutá definícia pojmu „hospodárska činnosť“ uplatniteľnosť pravidiel obsiahnutých v Zmluve o FEÚ.

207. Rovnako ako Komisia konštatujem, že v prejednávanej veci nebola pri vydávaní poukážok Erzsébet splnená ani jedna z dvoch podmienok, na ktoré odkazuje citovaná judikatúra. Nepochádza totiž k uplatňovaniu zásady solidarity, pretože tieto poukážky možno poskytnúť len na základe vôle zamestnávateľa, a to v miere, ktorú sám určí. Ako správne tvrdí Komisia, takýto rozhodovací priestor nezaručuje, že zamestnanci s nižšími príjmami budú môcť získať tieto poukážky za výhodnejších podmienok než zamestnanci s vyššími príjmami. Čo sa týka druhej podmienky, ktorá sa týka kontroly zo strany štátu, poukazujem na to, že Maďarsko nemôže zamestnávateľovi uložiť povinnosť zakúpiť poukážky Erzsébet, ani určiť skutočných príjemcov týchto poukážok, či ani stanoviť sumu, v akej má zamestnávateľ tieto poukážky priznať.

208. Okrem toho podľa môjho názoru platí, že ak by činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet mala byť považovaná za nástroj sociálneho investovania, ktorý sa zhoduje so sociálno-investičnými dlhopismi, na ktoré Komisia odkazuje v oznámení uvedenom v bode 178 týchto návrhov,⁸¹ len by to potvrdzovalo môj záver, že túto činnosť treba považovať za „hospodársku činnosť“. Ako totiž spresňuje Maďarsko, nadobudnutie poukážok Erzsébet predstavuje sociálnu investíciu, za ktorú daný podnik získava úľavu na dani, ktorá by sa mala byť v tomto zmysle považovať za hospodársku protihodnotu.

209. Po tretie sa domnievam, že argumentácia Maďarska v súvislosti s otázkou, či predmetná činnosť predstavuje alebo nepredstavuje hospodársku činnosť, nie je koherentné. Maďarsko totiž najskôr tvrdilo, že sa nejedná o hospodársku činnosť, takže články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ nie sú uplatniteľné,⁸² a následne konštatuje, že tieto dva články neboli v prejednávanej veci porušené,⁸³ čo podľa mňa vychádza z predpokladu, že tieto články sú použiteľné.

210. Po štvrté zastávam rovnako ako Komisia názor, že činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet nemožno považovať za činnosť spojenú s výkonom verejnej moci v zmysle článku 51 prvého odseku ZFEÚ a článku 62 ZFEÚ.

79 — Pozri rozsudok Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, bod 42) a citovanú judikatúru.

80 — Tamže (bod 43 a citovanú judikatúru).

81 — Podľa Maďarska sú poukážky Erzsébet s takýmito dlhopismi zhodné, pokiaľ ide o ich funkciu a ich účel. V tomto oznámení Komisia objasňuje fungovanie týchto sociálno-investičných dlhopisov, pričom uvádza, že „sociálno-investičnými dlhopismi súkromný investor poskytne finančné prostriedky poskytovateľovi sociálnych služieb, aby zrealizoval určitý sociálny program[.] [V]ýmenou za prísľub („dlhopis“), na základe ktorého sa verejný sektor zaväzuje zaplatiť počiatočnú investíciu a – ak program dosiahne dohodnuté výsledky – aj prípadné úroky.“ (poznámka pod čiarou 17).

82 — Body 45 až 47 jeho vyjadrenia k žalobe.

83 — Bod 48 jeho vyjadrenia k žalobe.

211. V tejto súvislosti predovšetkým konštatujem, že ako výnimky zo základných pravidiel slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby sa musia článok 51 prvý odsek ZFEÚ a článok 62 ZFEÚ vykladať tak, aby bol rozsah ich pôsobnosti obmedzený len na to, čo je striktne nevyhnutné na ochranu záujmov, ktoré tieto ustanovenia členským štátom umožňujú chrániť.⁸⁴ Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že výnimka stanovená v týchto ustanoveniach sa musí obmedzovať len na činnosti, ktoré samy osebe priamo a špecificky súvisia s výkonom verejnej moci.⁸⁵

212. Ako vyplýva z písomnosti v spise, a najmä z odpovede Maďarska na odôvodnené stanovisko z 27. decembra 2012, Maďarsko len konštatuje, že vydávanie poukážok sa má považovať za verejnú a sociálnu úlohu, no nepredložilo žiadne dôkazy týkajúce sa priamej a špecifickej súvislosti s výkonom verejnej moci. Za týchto okolností nemožno súhlasiť s tým, že články 51 ZFEÚ a 62 ZFEÚ sú uplatniteľné na predmetnú činnosť.

213. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa domnievam, že činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet predstavuje hospodársku činnosť, ktorá spadá do pôsobnosti článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.

214. Zostáva preskúmať, či sporná maďarská právna úprava zavádza obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, a prípadne aj to, či tieto obmedzenia môžu byť odôvodnené.

215. Po prvé poukazujem na to, že účastníci konania neodkazovali počas písomného konania na článok 106 ZFEÚ. V odpovedi na otázku položenú počas pojednávania Komisia uviedla, že článok 106 ods. 2 ZFEÚ⁸⁶ sa v tejto veci neuplatní, pretože vydávanie poukážok Erzsébet nepredstavuje službu všeobecného hospodárskeho záujmu.

216. Na základe písomnosti v spise nemám dostatok dôkazov na to, aby som mohol posúdiť otázku, či činnosť spočívajúca vo vydávaní týchto poukážok predstavuje službu všeobecného hospodárskeho záujmu. Napriek tomu musím poznamenať, že článok 106 ods. 1 ZFEÚ, ktorý odkazuje na ďalšie hmotnoprávne ustanovenia Zmluvy o FEÚ, bráni tomu, aby najmä s ohľadom na podniky, ktorým členské štáty priznávajú osobitné alebo výlučné práva, prijímali a ponechávali tieto štáty v platnosti vnútroštátnu právnu úpravu odporujúcu článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.⁸⁷

217. Po druhé konštatujem, že z judikatúry vyplýva, že články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ ukladajú povinnosť odstrániť obmedzenia slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb a za takéto obmedzenia je nutné považovať všetky opatrenia, ktoré výkon týchto slobôd zakazujú, bránia mu alebo ho robia menej prítlačlivým.⁸⁸

218. Súdny dvor už charakterizoval obmedzenie daných slobôd vo veci, ktorá sa týkala vnútroštátnej právnej úpravy podobnej spornej právnej úprave v prejednávanej veci, keďže táto právna úprava priznávala centráram pomoci v daňových veciach výlučnú právomoc poskytovať daňovníkom určité služby poradenstva a pomoci v daňových veciach.⁸⁹

84 — Pozri rozsudok Komisia/Nemecko (C-160/08, EU:C:2010:230, bod 76 a citovanú judikatúru).

85 — Tamže (bod 78 a citovanú judikatúru).

86 — Podľa tohto ustanovenia „podniky poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu alebo podniky, ktoré majú povahu fiškálneho monopolu, podliehajú pravidlám zmlúv ... za predpokladu, že uplatňovanie týchto pravidiel neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené“.

87 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisia (T-266/97, EU:T:1999:144, bod 106 a citovanú judikatúru); United Pan-Europe Communications Belgium a i. (C-250/06, EU:C:2007:783, body 14 a 15), ako aj ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, bod 61).

88 — Pozri rozsudok Komisia/Taliansko (C-465/05, EU:C:2007:781, bod 17 a citovanú judikatúru).

89 — Pozri rozsudok Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 32).

219. Danej veci totiž Súdny dvor rozhodol, že pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb, uvedená vnútroštátna právna úprava, ktorá vyhradzuje túto činnosť týmto centrá, „absolútne znemožňuje prístup hospodárskych subjektov usadených v iných členských štátoch na trh predmetných služieb“.⁹⁰

220. Pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, Súdny dvor rozhodol, že takáto právna úprava tým, že obmedzuje možnosť vytvárať centrá pomoci v daňových veciach len pre niektoré právne subjekty, ktoré majú sídlo v Taliansku, „môže hospodárskym subjektom pochádzajúcim z iných členských štátov sťažiť realizáciu ich práva usadiť sa v Taliansku na účely poskytovania predmetných služieb, ba dokonca [im] v tom môže úplne zabrániť“⁹¹.

221. Dodávam, že aj Všeobecný súd Európskej únie rozhodol, že „flámska právna úprava, ktorá priznáva výlučné právo [súkromnej televíznej spoločnosti vysielajúcej v holandčine, usadenej vo Flámsku] bráni tomu, aby sa v Belgicku mohla usadiť konkurenčná spoločnosť z iného členského štátu, ktorá má v úmysle vysielat' z Belgicka televíziu reklamu určenú pre celé Flámske spoločenstvo. Toto konštatovanie už samé osebe stačí na charakterizovanie prekážky slobodného usadenia sa.“⁹²

222. V prejednávanej veci priznáva maďarská právna úprava FNHV výlučné práva na vydávanie poukážok Erzsébet.

223. S ohľadom na vyššie uvedenú judikatúru sa domnievam, že skutočnosť, že činnosť spočívajúca vo vydávaní týchto poukážok bola vyhradená výlučne FNHV, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb, pretože úplne bráni prístupu na trh v oblasti vydávania týchto poukážok.

224. Okrem toho je podľa mňa možné, aby poskytovateľ, ktorý nie je usadený v Maďarsku, vydával také stravné lístky, akými sú poukážky Erzsébet. Ako správne uviedla Komisia na pojednávaní, takáto činnosť sa dá vykonávať na diaľku, najmä prostredníctvom internetu alebo telefónu, pričom takýto spôsob sa už používa na vydávanie poukážok na služby v Belgicku.

225. Pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, domnievam sa, že sporná maďarská právna úprava bráni ostatným podnikom, ktoré by chceli vydávať poukážky Erzsébet, v usadení sa v Maďarsku, a teda predstavuje obmedzenie tejto slobody.

226. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že taká obmedzujúca vnútroštátna úprava, ktorá sa uplatňuje vo vzťahu ku každému podniku, ktorý vykonáva alebo chce vykonávať činnosť na území hostiteľského členského štátu, akou je sporná právna úprava v tejto veci, môže byť odôvodnená, ak sa opiera o závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu, pokiaľ je spôsobilá zabezpečiť dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje, a nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.⁹³

227. Pokiaľ ide o odôvodnenie tejto obmedzujúcej vnútroštátnej právnej úpravy, musím konštatovať, že argumentácia Maďarska nie je celkom jednoznačná. Ako vyplýva z písomností predložených Maďarskom, v zásade sa odvolávajú na tri hlavné dôvody, konkrétne nevyhnutnosť zabezpečiť koherenciu daňového systému, zlepšiť výživu obyvateľstva a financovať režim sociálnych dávok.

228. V súvislosti so zabezpečením koherencie daňového systému treba uviesť, že Maďarsko nepredložilo žiadne tvrdenia na podporu tohto svojho postoja. Rovnako ako Komisia nerozumiem, akým spôsobom má činnosť spočívajúca vo vydávaní poukážok Erzsébet, ktorá bola priznaná monopolu, zabezpečiť koherenciu tohto systému.

90 — Tamže, bod 33. Pozri tiež v tomto zmysle, pokiaľ ide o rozhodnutie týkajúce sa obmedzenia slobodného poskytovania služieb v oblasti hazardných hier, rozsudok Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 41 a citovanú judikatúru).

91 — Tamže, bod 34.

92 — Pozri rozsudok Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisia (T-266/97, EU:T:1999:144, bod 114).

93 — Pozri rozsudky Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 37 a citovanú judikatúru), ako aj DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, bod 38 a citovanú judikatúru).

229. Pokiaľ ide o zlepšenie výživy obyvateľstva, Maďarsko nepredložilo žiadnu argumentáciu, ktorou by preukázalo, že systému vydávania poukážok Erzsébet v tej podobe, v akej bol zavedený, bol nevyhnutný a predstavoval najvhodnejšie opatrenie na dosiahnutie tohto cieľa.

230. Pokiaľ ide o cieľ financovania systému sociálneho zabezpečenia, Maďarsko len uviedlo, po prvé, že v súčasnom režime vydávanie týchto poukážok, ktoré zakladajú nárok na daňové výhody, je súčasťou systému sociálneho zabezpečenia a funguje ako jeden z prvkov systému, ktorým sa zabezpečuje rozdeľovanie zdrojov na sociálnu pomoc, po druhé, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že právo Únie nezasahuje do právomoci členských štátov organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia, vrátane vnútroštátnych ustanovení, ktorých cieľom je zabezpečiť finančnú rovnováhu, a po tretie, že poukážky Erzsébet predstavujú jediný zdroj financovania činností, ktoré sú financované prostredníctvom programu Erzsébet, a ak by príjmy plynúce z týchto poukážok neexistovali, projekt takéhoto rozsahu by nemohol byť financovaný zo štátneho rozpočtu.

231. Maďarsko tvrdí, že hoci sledovaný cieľ, ktorým je financovanie sociálnych dávok, by sa dal dosiahnuť inými prostriedkami, najúčinnější z prostriedkov na jeho dosiahnutie je zverenie predmetnej činnosti verejnoprávnemu subjektu, ktorý je povinný poskytnúť všetky príjmy na konkrétne definovaný účel.

232. V tejto súvislosti pripomínam, že z ustálenej judikatúry skutočne vyplýva, že členské štáty majú právomoc organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia.⁹⁴ Súdny dvor však spresnil, že tieto členské štáty musia dbať na to, aby pri výkone tejto právomoci neporušovali ustanovenia Zmluvy o FEÚ, najmä ustanovenia týkajúce sa zásad slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb.⁹⁵ Navyše podľa tejto judikatúry sa pripúšťa, že riziko závažného ohrozenia finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia môže samo osebe predstavovať závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu, ktorý je spôsobilý odôvodniť obmedzenie týchto zásad.⁹⁶

233. Ako správne v prejednávanej veci uviedla Komisia, Maďarsko nepredložilo dôkazy preukazujúce, že by takéto riziko závažného ohrozenia finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia existovalo.

234. Okrem toho sa rovnako ako Komisia domnievam, že aj keby sa pripustila existenciu tohto závažného dôvodu týkajúceho sa verejného záujmu, Maďarsko malo preukázať, ako výlučné priznanie činnosti spočívajúcej vo vydávaní poukážok Erzsébet v prospech FNHV predstavovalo opatrenie, ktoré je nevyhnutné a primerané na dosiahnutie cieľa týkajúceho sa financovania sociálnych dávok.

235. Prislúcha totiž príslušným vnútroštátnym orgánom preukázať, že jednak je ich právna úprava nevyhnutná na dosiahnutie sledovaného cieľa a že jednak je uvedená právna úprava v súlade so zásadou proporcionality.⁹⁷

236. Vzhľadom na informácie, ktoré mám k dispozícii, som dospel k záveru, že nebolo jasne preukázané, že sa Maďarsko dostatočne zaoberalo tým, či požadovaný cieľ nemožno dosiahnuť inými, menej obmedzujúcimi prostriedkami.⁹⁸ Obmedzuje sa totiž len na tvrdenie, že systém v tej podobe, v akej bol zavedený, predstavuje najúčinnější opatrenie, no nepredložilo v tejto súvislosti žiadne dôkazy.

94 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, bod 37 a citovanú judikatúru).

95 — Tamže, bod 74 a citovaná judikatúra.

96 — Tamže, bod 85 a citovaná judikatúra.

97 — Pozri rozsudok Komisia/Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651, bod 47 a citovanú judikatúru). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudky Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, bod 45), ako aj Komisia/Taliansko (C-260/04, EU:C:2007:508, bod 33 a citovanú judikatúru).

98 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Rakúsko (C-320/03, EU:C:2005:684, bod 89).

237. Za týchto okolností sa domnievam, že Súdny dvor nedokáže preskúmať, či podmienky týkajúce sa nevyhnutnosti a proporcionality boli v prejednávanej veci splnené.

238. Navyše ako uvádza Komisia, na dosiahnutie cieľa týkajúceho sa financovania sociálnych dávok mohlo Maďarsko zaviesť menej obmedzujúce opatrenia.

239. Okrem toho sa podobne ako Komisia domnievam, že prechodné obdobie trvajúce o niečo dlhšie ako jeden mesiac⁹⁹ nestačí na to, aby náležitým spôsobom umožnilo príslušným hospodárskym subjektom prispôbiť sa novým okolnostiam.¹⁰⁰ Podľa môjho názoru takéto riešenie platí tým skôr, že v prejednávanej veci tieto nové okolnosti viedli k tomu, že na trhu v oblasti vydávania stravných lístkov vznikol daňovo zvýhodnený monopol, čo viedlo k vytlačeniu hospodárskych subjektov, ktoré už predtým pôsobili na tomto trhu, a poklesu ich obratu.¹⁰¹

240. Napokon sa na rozdiel od Maďarska domnievam, že odkaz na judikatúru v oblasti hazardných hier s cieľom tvrdiť, že zavedenie verejného monopolu v oblasti vydávania poukážok Erzsébet, je odôvodnené a proporcionálne, nie je relevantný.

241. V tejto súvislosti poznamenávam, že podľa ustálenej judikatúry je členský štát s ohľadom na svoju mieru voľnej úvahy oprávnený udeliť právo prevádzkovať hazardné hry aj jedinému subjektu.¹⁰²

242. Z tejto judikatúry však tiež vyplýva, že po prvé rozhodnutie týkajúce sa využitia systému výhradného práva udeleného jedinému subjektu sleduje osobitný cieľ spočívajúci v ochrane spotrebiteľov pred neprimeranými výdavkami v súvislosti s hrami a ochranou verejného poriadku z dôvodu nebezpečenstva podvodov vyplývajúceho z vysokých súm, ktoré možno prostredníctvom hazardných hier získať, a po druhé obmedzenia, ktoré z takéhoto rozhodnutia vyplývajú, musia spĺňať aj požiadavky zákazu diskriminácie a proporcionality.¹⁰³

243. Ako v prejednávanej veci správne uviedla Komisia, takéto negatívne účinky spojené s hazardnými hrami, t. j. závislosť a podvody neexistujú v rámci činnosti vydávania poukážok Erzsébet. Podľa môjho názoru z toho vyplýva, že tieto riešenia judikatúry nemožno uplatniť v prejednávanej veci.

244. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti sa domnievam, že žalobný dôvod týkajúci sa poukážok Erzsébet treba prijať.

V – Návrh

245. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- vyhlásil žalobu o nesplnenie povinnosti za neprípustnú, pokiaľ ide o dôvod týkajúci sa požiadavky zmluvného vzťahu počas najmenej piatich rokov so vzájomnou poisťovňou, ako sa uvádza v § 13 vyhlášky vlády č. 55/2011 z 12. apríla 2011 o vydávaní a používaní rekreačnej karty Széchenyi,

99 — Od prijatia zákona č. CLVI z roku 2011, ku ktorému došlo 12. novembra 2011, do nadobudnutia jeho účinnosti 1. januára 2012.

100 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Rakúsko (C-320/03, EU:C:2005:684, bod 90).

101 — V tejto súvislosti podobne ako Komisia poznamenávam, že hoci dotknuté subjekty môžu naďalej vydávať poukážky, ktoré naďalej podliehajú výhodnejšiemu zdaneniu, akými sú darčekové poukážky alebo poukážky na začiatok školského roka, trhové podiely týchto poukážok sú malé v porovnaní s poukážkami Erzsébet. Podľa Komisie v roku 2012, t. j. v roku, ktorý bezprostredne nasledoval po zmene právnej úpravy, poukážky Erzsébet mali podiel na trhu 11,5 %, zatiaľ čo podiel na trhu darčekových poukážok bol 0,4 % a podiel poukážok na začiatok školského roka bol 0,9 %.

102 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Läärä a i. (C-124/97, EU:C:1999:435, body 35, 37 a 39); Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, bod 37), ako aj Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, body 48 a 49).

103 — Tamže (body 37 a 39; repps. body 31 a 36, ako aj body 48 a 50).

- vyhlásil žalobu o nesplnenie povinnosti za prípustnú a dôvodnú v rozsahu, v akom sa v nej Maďarsku vytýka, že:
 - vylúčením pobočiek zahraničných spoločností z možnosti vydávať elektronickú kartu Széchenyi, si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 14 bodu 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu,
 - obmedzením možnosti vydávať túto kartu len pre skupiny spoločností, ktorých členovia boli založení v právnej forme spoločnosti podľa maďarského práva, si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123,
 - podmienením možnosti vydávať túto kartu existenciou stálej prevádzkarne v Maďarsku, si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 16 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123,
 - priznaním výhradných práv na vydávanie poukážok, ktoré umožňujú zamestnancom získať vecné výhody vo forme jedál pripravených na konzumáciu, verejnoprávnemu subjektu, bez stanovenia primeranej prechodnej lehoty či náležitých prechodných opatrení, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ,
- v zostávajúcej časti žalobu zamietol,
- zaviazal Európsku komisiu a Maďarsko na znášanie svojich vlastných trov konania.