



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 23. februára 2016*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Smernica 2006/123/ES — Články 14 až 16 — Článok 49 ZFEÚ — Sloboda usadiť sa — Článok 56 ZFEÚ — Slobodné poskytovanie služieb — Podmienky vydávania daňovo zvýhodnených poukážok, ktoré poskytujú zamestnávateľia svojim zamestnancom a ktoré možno použiť na účely ubytovania, rekreácie a/alebo stravovania — Obmedzenia — Monopol“

Vo veci C-179/14,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 10. apríla 2014,

Európska komisia, v zastúpení: A. Tokár a E. Montaguti, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Maďarsku, v zastúpení: M. Z. Fehér a G. Koós, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, predsedovia komôr R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen a C. Lycourgos, sudcovia A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal (spravodajkyňa) a K. Jürimäe,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 12. mája 2015,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. septembra 2015,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: maďarčina.

Rozsudok

- 1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:
 - konštatoval, že Maďarsko tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti režim rekreačnej karty Széchenyi (ďalej len „SZÉP“), upravený nariadením vlády č. 55/2011 z 12. apríla 2011 o vydávaní a používaní rekreačných kariet Széchenyi, v znení zákona č. CLVI z 21. novembra 2011 o zmene niektorých daňových predpisov a iných súvisiacich právnych predpisov (ďalej len „nariadenie vlády č. 55/2011“), porušilo smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36) v rozsahu, v akom:
 - § 13 uvedeného nariadenia vlády v spojení s § 2 ods. 2 písm. d) zákona č. XCVI z roku 1993 o fondoch dobrovoľného vzájomného poistenia (ďalej len „zákon o vzájomnom poistení“), § 2 písm. b) zákona č. CXXXII z roku 1997 o pobočkách a obchodnom zastúpení podnikov so sídlom v zahraničí (ďalej len „zákon o pobočkách“), ako aj § 1, § 2 ods. 1 a 2, § 55 ods. 1 a 3 a § 64 ods. 1 zákona č. IV z roku 2006 o obchodných spoločnostiach (ďalej len „zákon o obchodných spoločnostiach“) vylučuje možnosť, aby pobočky spoločností vydávali karty SZÉP, čím odporuje článku 14 bodu 3 a článku 15 ods. 2 písm. b) tejto smernice,
 - uvedený § 13 v spojení s tými istými vnútroštátnymi ustanoveniami, ktorý vzhľadom na podmienky stanovené v tom istom § 13 písm. a) až c) neuznáva činnosť skupín spoločností, ktorých materská spoločnosť nie je spoločnosťou založenou podľa maďarského práva a ktorých členovia nevykonávajú činnosť prostredníctvom foriem spoločností podľa maďarského práva, odporuje článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a článku 15 ods. 3 uvedenej smernice,
 - § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s tými istými vnútroštátnymi ustanoveniami, ktorý vyhradzuje možnosť vydávať karty SZÉP len bankám a finančným inštitúciám, keďže iba tie sú schopné splniť podmienky stanovené v tomto § 13, odporuje článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 15 ods. 3 tej istej smernice,
 - uvedený § 13 odporuje článku 16 smernice 2006/123, keďže na vydávanie kariet SZÉP vyžaduje existenciu prevádzky v Maďarsku,
 - subsidiárne v rozsahu, v akom ustanovenia smernice 2006/123, ktoré boli citované v tomto bode, nie sú uplatniteľné na uvedené vnútroštátne ustanovenia, konštatoval, že režim karty SZÉP upravený nariadením vlády č. 55/2011 odporuje článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ,
 - konštatoval, že režim poukážky Erzsébet upravený zákonom č. CLVI z 21. novembra 2011 a zákonom č. CIII zo 6. júla 2012 o programe Erzsébet (ďalej len „zákon Erzsébet“), ktorým sa v prospech verejných orgánov vytvára monopol v oblasti vydávania poukážok na potraviny a ktorý nadobudol účinnosť bez primeranej prechodnej lehoty či náležitých prechodných opatrení, odporuje článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ v rozsahu, v akom § 1 ods. 5 a § 477 zákona č. CLVI z 21. novembra 2011, ako aj § 2 ods. 1 a 2, § 6 a § 7 zákona Erzsébet stanovujú neprimerané obmedzenia.

Právny rámec

Právo Únie

2 Odôvodnenia 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 a 73 smernice 2006/123 stanovujú:

„(2) Konkurencieschopný trh so službami je nevyhnutný na podporu hospodárskeho rastu a na tvorbu pracovných miest v Európskej únii. Mnohé prekážky v rámci vnútorného trhu v súčasnosti bránia poskytovateľom, najmä malým a stredným podnikom (MSP), rozširovať svoje činnosti za hranice svojho štátu a využívať v plnom rozsahu výhody vnútorného trhu. Táto skutočnosť oslabuje konkurencieschopnosť poskytovateľov z Európskej únie vo svete. Voľný trh, ktorý vyžaduje od členských štátov zrušenie obmedzení týkajúcich sa cezhraničného poskytovania služieb, a zároveň zvyšovanie transparentnosti a informovanosti spotrebiteľov, by spotrebiteľom umožnil širší výber a lepšie služby za nižšie ceny.

...

(5) Preto je potrebné odstrániť prekážky týkajúce sa slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi a zaručiť príjemcom a poskytovateľom právnú istotu potrebnú na praktický výkon týchto dvoch základných slobôd uvedených v zmluve. Keďže prekážky na vnútornom trhu so službami majú vplyv na prevádzkovateľov, ktorí sa chcú usadiť v inom členskom štáte alebo ktorí poskytujú službu v inom členskom štáte bez toho, aby tam boli usadení, je potrebné umožniť poskytovateľom, aby mohli vyvíjať svoje činnosti v oblasti služieb na vnútornom trhu buď usadením sa v členskom štáte, alebo využívaním voľného pohybu služieb. Poskytovatelia by mali mať možnosť voľby medzi týmito dvoma slobodami v závislosti od svojej stratégie rastu v každom členskom štáte.

...

(18) Finančné služby by sa 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. Toto vyňatie by sa teda malo vzťahovať na všetky finančné služby bankového, úverového a poisťového charakteru, vrátane služieb zaistovacieho, osobno-dôchodkového alebo pracovno-dôchodkového charakteru, služieb, ktoré sa týkajú cenných papierov, služieb investičného, platobného, investično-poradenského charakteru, 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)].

...

(36) Pojem „poskytovateľ“ by mal zahŕňať každú fyzickú osobu, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, alebo každú právnickú osobu, ktorá v členskom štáte vykonáva činnosť v oblasti služieb, v súvislosti s výkonom slobody usadiť sa alebo voľného pohybu služieb. Pojem „poskytovateľ“ by preto nemal byť obmedzený len na cezhraničné poskytovanie služieb v rámci voľného pohybu služieb, ale mal by tiež zahŕňať prípady, v ktorých sa prevádzkovateľ usadí v členskom štáte, aby tam začal vykonávať svoje činnosti v oblasti služieb. ...

(37) Miesto, kde je poskytovateľ služby usadený, by malo byť určené v súlade s judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej pojem „usadenie sa“ znamená faktický výkon hospodárskej činnosti prostredníctvom stálej prevádzky po neurčitú dobu. ... Usadenie si nevyžaduje, aby sa uskutočnilo formou dcérskej spoločnosti, pobočky alebo obchodného zastúpenia, ale 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. ...

...

- (40) Pojem „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu [naliehavé dôvody všeobecného záujmu – *neoficiálny preklad*]“, na ktoré sa odvolávajú niektoré ustanovenia tejto smernice, sa postupne vyvinul z judikatúry Súdneho dvora v súvislosti s článkami [49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ] a je možné, že sa bude naďalej vyvíjať. Tento pojem, ako ho uznal vo svojej judikatúre Súdny dvor, zahŕňa aspoň tieto oblasti: ... ochranu príjemcov služieb, ochranu spotrebiteľa... ochranu veriteľov...

...

- (64) Na vytvorenie skutočného vnútorného trhu so službami je potrebné zrušiť všetky obmedzenia slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb, ktoré sú stále zakotvené v zákonoch určitých členských štátov a ktoré nie sú v súlade s článkami [49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ]. Obmedzenia, ktoré je potrebné zrušiť, ovplyvňujú najmä vnútorný trh so službami a mali by byť čo najskôr systematicky odstránené.

- (65) Sloboda usadiť sa je založená najmä na zásade rovnakého zaobchádzania, ktorá spočíva nielen v zákaze akejkoľvek diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti, ale aj akejkoľvek nepriamej diskriminácie z iných dôvodov s rovnakým dôsledkom. Z tohto dôvodu prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie v členskom štáte buď vo forme hlavnej, alebo vedľajšej činnosti by nemal podliehať splneniu kritérií, ako sú usadenie sa, bydlisko, trvalé bydlisko alebo hlavná prevádzka pre výkon činností v oblasti služieb. ...

...

- (73) K požiadavkám, ktoré sa majú preskúmať, patria vnútroštátne predpisy, ktoré z iného dôvodu ako odbornej kvalifikácie, vyhradzuje prístup k určitým činnostiam pre konkrétnych poskytovateľov. Tieto požiadavky zahŕňajú aj povinnosti poskytovateľa mať určitú právnu formu, a to najmä, aby bol právnickou osobou, spoločnosťou s individuálnym vlastníctvom, neziskovou organizáciou alebo spoločnosťou vo výlučnom vlastníctve fyzických osôb...“

- 3 Článok 1 smernice 2006/123, nazvaný „Predmet úpravy“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica stanovuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb.“

- 4 Článok 2 uvedenej smernice, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

...

- b) 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 2006/48/ES;

...“

5 Článok 4 tej istej smernice stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

1. „služba“ je akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle článku [57 ZFEÚ];
2. „poskytovateľ“ je každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, alebo každá právnická osoba v zmysle článku [54 ZFEÚ] a usadená v členskom štáte, ktorá ponúka alebo poskytuje službu;

...

4. „členský štát usadenia“ je členský štát, na ktorého území je usadený dotknutý poskytovateľ;
5. „usadenie sa“ je faktický výkon hospodárskej činnosti, ako je uvedené v článku [49 ZFEÚ], poskytovateľom na neurčitý čas a prostredníctvom stabilnej infraštruktúry, odkiaľ sa skutočne vykonáva podnikateľská činnosť poskytovania služieb;

...

8. „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu [naliehavé dôvody všeobecného záujmu – *neoficiálny preklad*]“ sú dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora a zahŕňajú tieto dôvody: ... ochranu spotrebiteľa, príjemcov služieb...

...

10. „členský štát, v ktorom sa poskytuje služba“ je členský štát, v ktorom službu poskytuje poskytovateľ usadený v inom členskom štáte;

...“

6 Kapitola III smernice 2006/123 má názov „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“. Táto kapitola obsahuje oddiel 2, nazvaný „Zakázané požiadavky alebo požiadavky podliehajúce hodnoteniu“, v ktorom sa nachádzajú články 14 a 15 tejto smernice.

7 Článok 14 uvedenej smernice, nazvaný „Zakázané požiadavky“, 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;

...“

8 Článok 15 tej istej smernice, nazvaný „Požiadavky podliehajúce hodnoteniu“, stanovuje najmä:

„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 alebo ktoré sú ustanovené v iných nástrojoch Spoločenstva, ktoré vyhradzujú 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 [naliehavým dôvodom všeobecného záujmu – *neoficiálny preklad*];

c) proporionalita: 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.

...

6. Od 28. decembra 2006 členské štáty nezavádzajú žiadne nové požiadavky takého charakteru, ako je uvedené v odseku 2, okrem prípadov, keď taká požiadavka spĺňa podmienky stanovené v odseku 3.

...“

9 Kapitola IV smernice 2006/123 má názov „Voľný pohyb služieb“. Táto kapitola obsahuje oddiel 1, nazvaný „Sloboda poskytovať služby a súvisiace odchýlky“, v ktorom sa nachádza článok 16 tejto smernice, ktorý pod názvom „Sloboda 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) proporcionalita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.

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. ...

...“

Maďarské právo

Zákon DPFO

- 10 § 71 zákona č. CXVII z roku 1995 o dani z príjmov fyzických osôb (ďalej len „zákon DPFO“) umožňuje, aby zamestnávateľia poskytovali svojim zamestnancom vecné výhody za daňovo zvýhodnených podmienok.
- 11 § 71 ods. 1 zákona DPFO, zmenený a doplnený zákonom č. CLVI z 21. novembra 2011, ktorý podľa svojho § 477 nadobudol účinnosť 1. januára 2012, stanovuje:

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

...

- b) ...

bb) z príjmu vo forme poukážok Erzsébet, časť príjmu do maximálnej výšky 5 000 [maďarských forintov (HUF) (približne 16 eur)] [suma sa od 1. januára 2013 zvýšila na 8 000 HUF (približne 26 eur)] mesačne, priznaná za každý začatý mesiac ich právneho vzťahu, ktorý slúži ako základ pre priznanie danej výhody (a to aj so spätnou účinnosťou v rámci toho istého zdaňovacieho obdobia);

- c) pokiaľ ide o [kartu SZÉP],

- ca) príspevok do maximálnej výšky 225 000 HUF [(približne 720 eur)] v rámci jedného zdaňovacieho obdobia, ak pochádza od viacerých poskytovateľov, prevedený na účet na karte s názvom ‚ubytovanie‘ a použiteľný na účely ubytovacích služieb podľa nariadenia [vlády č. 55/2011];
- cb) príspevok do maximálnej výšky 150 000 HUF [(približne 480 eur)] v rámci jedného zdaňovacieho obdobia, ak pochádza od viacerých poskytovateľov, prevedený na účet na karte s názvom ‚stravovacie služby‘ a použiteľný na účely stravovacích služieb podľa nariadenia [vlády č. 55/2011], poskytovaných v stravovacích zariadeniach s teplou stravou (vrátane stravovacích zariadení na pracovisku);
- cc) príspevok do maximálnej výšky 75 000 HUF [(približne 240 eur)] v rámci jedného zdaňovacieho obdobia, ak pochádza od viacerých poskytovateľov, prevedený na účet na karte s názvom ‚rekreačné aktivity‘ a použiteľný na účely plnení podľa nariadenia [vlády č. 55/2011], ktoré slúžia na oddychové a rekreačné aktivity, ako aj na starostlivosť o zdravie;

...“

- 12 Podľa § 3 bodu 87 zákona DPFO v znení § 1 ods. 5 zákona č. CLVI z 21. novembra 2011:

„Na účely tohto zákona:

...

- 87) ‚Poukážky Erzsébet‘ znamenajú poukážky, ktoré vydala [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Maďarská národná nadácia pre rekreáciu, ďalej len ‚MNNR‘)] v elektronickej alebo papierovej podobe a ktoré možno použiť na kúpu hotových jedál a služieb poskytovaných v stravovacích zariadeniach s teplou stravou.“

Nariadenie vlády č. 55/2011

- 13 Podľa § 2 ods. 2 písm. a) nariadenia vlády č. 55/2011 karta SZÉP „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“.
- 14 § 13 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Kartu [SZÉP] je oprávnený vydať každý poskytovateľ služieb v zmysle § 2 ods. 2 písm. d) [zákona o vzájomnom poistení] – s výnimkou fyzických osôb a poskytovateľov služieb, ktorí majú s vyššie uvedeným poskytovateľom služieb uzavretú zmluvu – ktorý bol zriadený na dobu neurčitú alebo na dobu určitú v trvaní najmenej päť rokov od začiatku vydávania kariet a ktorý spoločne s tou istou obchodnou spoločnosťou uznanou ako skupina spoločností alebo takto skutočne fungujúcou v zmysle zákona [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 trvajúci najmenej päť rokov – s výnimkou činností v oblasti správy vkladov a investícií – splňa 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 obdobia 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 [DPFO] a vydal viac ako 25 000 poukážkových kariet počas svojho posledného skončeného účtovného obdobia.

...“

Zákon o vzájomnom poistení

- 15 § 2 ods. 2 písm. a) a d) zákona o vzájomnom poistení obsahuje tieto definície:

„a) ‚fond dobrovoľného vzájomného poistenia (ďalej len «vzájomná poisťovňa»)‘: združenie vytvorené fyzickými osobami (ďalej len ‚členovia vzájomnej poisťovne‘) na základe zásad nezávislosti, vzájomnosti, solidarity a dobrovoľnosti, ktoré organizuje a financuje služby, ktoré dopĺňajú, kompenzujú alebo nahradzujú služby poskytované prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia, ako aj služby podporujúce starostlivosť o zdravie (ďalej len ‚služby‘). Vzájomná poisťovňa organizuje, financuje a poskytuje svoje služby z pravidelných príspevkov svojich členov na základe správy jednotlivých účtov. Pravidlá týkajúce sa správy a zodpovednosti, ako aj oprávnenia súvisiace s činnosťami vzájomnej poisťovne stanovuje tento zákon;

...

d) ‚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 plnenia, ktoré patria medzi jej činnosti, umožňuje výkon týchto činností alebo ich výkon uľahčuje, alebo sama poskytuje služby, ktoré poskytujú vzájomné poisťovne, s výnimkou služieb zdravotných poisťovní. Za poskytovateľa služieb sa považuje najmä každá osoba vykonávajúca činnosti depozitára na účet vzájomnej poisťovne vymedzenej vyššie alebo zmocnená vzájomnou poisťovňou na vykonávanie platobných transakcií a/alebo na zabezpečenie správy jej účtovníctva a registrov, ako aj každá osoba poverená náborom členov vzájomnej poisťovne alebo vykonávajúca činnosti týkajúce sa organizácie služieb na účet zdravotných poisťovní. Za poskytovateľa služieb sa považuje tiež každá osoba uskutočňujúca plnenia súvisiace so vzájomnou poisťovňou, ako sú vymedzené vyššie, a to na základe zmluvy uzavretej s poskytovateľom služieb podľa tohto bodu“.

Zákon o obchodných spoločnostiach

- 16 § 1 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach stanovuje:

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

- 17 § 2 uvedeného zákona stanovuje:

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

2. Verejné obchodné spoločnosti (VOS) a komanditné spoločnosti (KS) nemajú právnu subjektivitu. Právnu subjektivitu majú spoločnosti s ručením obmedzeným (SRO) a akciové spoločnosti (AS).“

18 Pokiaľ ide o uznané skupiny spoločností, ten istý zákon vo svojom § 55 stanovuje:

„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 ovládacej zmluvy, ktorú spolu uzavrujú na účely dosiahnutia svojich 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.“

19 § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach stanovuje:

„§ 60 sa uplatní aj v prípade neexistencie ovládacej zmluvy a absencie registrácie ako uznanej skupiny spoločností pod podmienkou, že v dôsledku dlhodobej neprerušenej spolupráce existujúcej aspoň tri roky medzi ovládajúcou spoločnosťou a jednou alebo viacerými ovládanými spoločnosťami obchodné spoločnosti patriace do tej istej skupiny spoločností uskutočňujú svoju činnosť na základe tej istej obchodnej stratégie a ich skutočné správanie je zárukou predvídateľného a vyváženého rozdelenia výhod a nevýhod vyplývajúcich z fungovania ako skupina.“

Zákon o pobočkách

20 § 2 písm. b) zákona o pobočkách stanovuje:

„Na účely tohto zákona:

...

b) ‚pobočka‘: každá prevádzka zahraničného podniku bez právnej subjektivity, ktorá má obchodnú autonómiu a ktorá bola zapísaná do národného obchodného registra ako pobočka zahraničného podniku ako samostatná forma spoločnosti.“

Zákon Erzsébet

21 § 1 zákona Erzsébet stanovuje:

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

22 § 2 uvedeného zákona stanovuje:

„1. Na účely tohto zákona sa uplatňujú tieto definície:

a) ‚Program Erzsébet‘: akýkoľvek sociálny program a plnenia, ktoré organizuje a uskutočňuje štát na účely plnenia cieľov uvedených v § 1 a ktorých cieľom nie je dosiahnutie zisku;

- b) „poukážky Erzsébet“: poukážky, ktoré vydala [MNNR] a ktoré možno použiť:
- ba) na nákup hotových jedál a služieb poskytovaných v stravovacích zariadeniach s teplou stravou,
 - bb) na nákup určitých výrobkov a služieb poskytovaných prostredníctvom platby daní, ktorá prislúcha platiteľovi, alebo na základe oslobodenia od dane,
 - bc) na nákup výrobkov alebo služieb nevyhnutných na vzdelávanie detí a starostlivosť, ktorá sa im poskytuje,
 - bd) na nákup výrobkov alebo služieb na sociálne účely, pričom tieto výrobky a služby stanoví zákon.

2. Vykonanie programu Erzsébet zabezpečuje [MNNR].

...“

- 23 MNNR 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.
- 24 § 6 ods. 1 zákona Erzsébet stanovuje, že „[MNNR] môže pri plnení úloh v súvislosti s programom Erzsébet uzatvárať zmluvy s občianskymi združeniami, obchodnými spoločnosťami a s akoukoľvek inou právnickou alebo fyzickou osobou“.
- 25 § 7 uvedeného zákona sa týka nadobudnutia jeho účinnosti.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

- 26 Keďže sa Komisia domnieva, že Maďarsko si tým, že v roku 2011 prijalo novú vnútroštátnu právnu úpravu týkajúcu sa stravných lístkov, poukážok na rekreačné aktivity a poukážok na rekreačné pobyty, nesplnilo 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 článku 16 smernice 2006/123 a článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, zaslala tomuto členskému štátu 21. júna 2012 výzvu. Maďarsko odpovedalo na túto výzvu listom z 20. júla 2012, v ktorom spochybnilo takto uvádzané porušenia.
- 27 Dňa 22. novembra 2012 Komisia vydala odôvodnené stanovisko, v ktorom trvala na tom, že uvedená vnútroštátna právna úprava je v rozpore so všetkými ustanoveniami práva Únie, ktoré boli spomenuté vyššie, s výnimkou článku 10 uvedenej smernice, na ktorého porušenie sa viac neodvolávala. V dôsledku toho Komisia vyzvala Maďarsko na prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s uvedeným odôvodneným stanoviskom v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia.
- 28 Keďže Komisia nebola s vysvetleniami uvedenými v odpovedi, ktorú jej tento členský štát zaslal 27. decembra 2012, spokojná, rozhodla sa podať túto žalobu.

O žalobe

- 29 Komisia vo svojej žalobe uvádza rôzne žalobné dôvody týkajúce sa podmienok, ktoré maďarská právna úprava uplatňuje na vydávanie niektorých daňovo zvýhodnených nástrojov, ktorých predložením môže zamestnanec získať od poskytovateľov služieb prístup k určitým ubytovacím službám, rekreačným a/alebo stravovacím službám, a to z dôvodu vecných výhod, ktoré týmto zamestnancom poskytuje ich zamestnávateľ.
- 30 V prejednávanej veci sa uvedené žalobné dôvody týkajú konkrétne právneho režimu uplatniteľného na dva z týchto nástrojov, a to jednak na kartu SZÉP a jednak na poukážky Erzsébet, o ktorých sa bude ďalej postupne hovoriť.

O žalobných dôvodoch týkajúcich sa podmienok vydávania kariet SZÉP

- 31 Komisia najmä uvádza, že podľa § 71 ods. 1 zákona DPFO možno stravovacie služby, ktoré ponúkajú reštaurácie a verejné stravovacie zariadenia s výnimkou podnikových jedální, považovať za vecné výhody v zmysle uvedeného zákona len v prípade použitia karty SZÉP.
- 32 Také podmienky vydávania uvedenej karty, aké stanovuje § 13 nariadenia vlády č. 55/2011, boli doposiaľ obmedzujúce, keďže len veľmi obmedzený okruh podnikov mohol realizovať toto vydávanie.
- 33 Komisia vo svojej žalobe predovšetkým tvrdí, že vzhľadom na túto obmedzujúcu povahu sú uvedené podmienky z rôznych dôvodov v rozpore s článkami 14 až 16 smernice 2006/123. Subsidiárne tvrdí, že tie isté podmienky sú v rozpore s článkami 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ.

O žalobných dôvodoch založených na porušení smernice 2006/123

- 34 Na úvod treba uviesť, že ako vyplýva z vysvetlení poskytnutých účastníkmi konania, karta SZÉP je daňovo zvýhodnený nástroj, ktorého predložením sa zamestnancom umožňuje, aby u poskytovateľov, ktorí majú s vydavateľom uvedeného nástroja uzavretú zmluvu, mali prístup k širokej ponuke konkrétnych služieb, t. j. k ubytovacím službám, niektorým rekreačným a stravovacím službám, a to z dôvodu vecných výhod, ktoré týmto zamestnancom poskytuje ich zamestnávateľ, pričom uvedeným poskytovateľom neskôr zaplatí odmenu tento vydavateľ v súlade so svojimi zmluvnými záväzkami, ktoré má so zamestnávateľom.
- 35 § 2 ods. 2 písm. a) nariadenia vlády č. 55/2011 spresňuje, že karta SZÉP slúži len na identifikáciu zamestnanca a poskytovateľa služieb, pričom nie je vhodná na uloženie elektronických peňazí ani na vykonávanie priamych platobných transakcií.
- 36 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 62 až 65 svojich návrhov, vydávanie týchto kariet teda nepredstavuje „finančnú službu“, ktorá je podľa článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123 vylúčená z jej pôsobnosti, čo maďarská vláda pred Súdny dvorom ani nespochybnila.

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

Argumentácia účastníkov konania

- 37 Komisia svojím prvým žalobným dôvodom, ako ho formulovala vo svojich žalobných návrhoch, navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s § 2 ods. 2 písm. d) zákona o vzájomnom poistení, § 2 písm. b) zákona o pobočkách, ako aj s § 1, § 2 ods. 1 a 2,

§ 55 ods. 1 a 3 a § 64 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach, keďže vylučuje, aby pobočky spoločností mohli vydávať karty SZÉP, odporuje článku 14 bodu 3 a článku 15 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123.

- 38 V nadväznosti na otázku Súdneho dvora však Komisia na pojednávaní uviedla, že berie späť druhú časť tohto žalobného dôvodu založenú na porušení článku 15 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice.
- 39 Pokiaľ ide o časť žalobného dôvodu založenú na porušení článku 14 bodu 3 tej istej smernice, Komisia tvrdí, že z kombinácie vnútroštátnych ustanovení spomenutých v bode 37 tohto rozsudku vyplýva, že pobočky zahraničných spoločností nemôžu mať postavenie „poskytovateľa služieb“ v zmysle § 13 nariadenia vlády č. 55/2011, v dôsledku čoho nemajú povolenie vydávať karty SZÉP.
- 40 Také vylúčenie je však v rozpore s článkom 14 bodom 3 smernice 2006/123, ktorý s vylúčením akejkoľvek možnosti odôvodnenia členským štátom stanovuje absolútny zákaz podmieňovať prístup k činnosti v oblasti služieb na ich území splnením požiadavky, ktorá obmedzuje slobodu poskytovateľa vybrať si medzi hlavnou prevádzkou alebo vedľajšou prevádzkou, vrátane obmedzení slobody vybrať si medzi prevádzkou vo forme obchodného zastúpenia, pobočky alebo dcérskej spoločnosti.
- 41 Maďarská vláda na svoju obranu v podstate tvrdí, že keďže vylúčenie pobočiek zahraničných spoločností umožňuje zabezpečiť, aby bol vydavateľ kariet SZÉP riadne začlenený do maďarského hospodárskeho života a disponoval tak požadovanými skúsenosťami a infraštruktúrou, potom je takéto opatrenie odôvodnené vzhľadom na ciele sledované v tomto prípade, a to ciele ochrany spotrebiteľov, teda zamestnancov používajúcich karty SZÉP, a ochrany veriteľov, teda poskytovateľov, ktorí akceptujú používanie takýchto kariet, proti riziku platobnej neschopnosti tohto vydavateľa.

Posúdenie Súdny dvorom

- 42 Na úvod treba uviesť, že medzi účastníkmi konania je nesporné, že podľa § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s ďalšími ustanoveniami vnútroštátneho práva uvedenými v bode 37 tohto rozsudku maďarské pobočky spoločností založených v iných členských štátoch nemajú povolenie pôsobiť v Maďarsku ako vydavатели kariet SZÉP.
- 43 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že článok 14 smernice 2006/123 zakazuje členským štátom podmieňovať prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území splnením požiadaviek vymenovaných v bodoch 1 až 8 tohto ustanovenia, pričom im tak ukladá povinnosť prioritne a systematicky odstraňovať tieto požiadavky (rozsudok Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, bod 26).
- 44 Ako vyplýva z článku 14 bodu 3 uvedenej smernice, medzi takto zakázanými požiadavkami sa nachádzajú najmä požiadavky, ktoré obmedzujú slobodu poskytovateľa vybrať si medzi hlavnou prevádzkou alebo vedľajšou prevádzkou a medzi prevádzkou vo forme obchodného zastúpenia, pobočky alebo dcérskej spoločnosti. Ako však vyplýva z bodu 42 tohto rozsudku, takým prípadom je konkrétne napadnutá vnútroštátna právna úprava.
- 45 Pokiaľ ide o odôvodnenia poskytnuté maďarskou vládou, Súdny dvor už rozhodol, že tak zo znenia článku 14 smernice 2006/123, ako aj zo všeobecnej štruktúry tejto smernice vyplýva, že požiadavky uvedené v tomto článku nemožno odôvodniť (rozsudok Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, body 28 až 35).

- 46 Súdny dvor v tejto súvislosti najmä zdôraznil, že účelom takého zákazu bez možnosti odôvodnenia je zabezpečiť systematické a rýchle odstránenie niektorých obmedzení slobody usadiť sa, ktoré sa podľa normotvorcu Únie a judikatúry Súdneho dvora považujú za obmedzenia, ktoré závažným spôsobom ovplyvňujú riadne fungovanie vnútorného trhu, čím sa sleduje cieľ, ktorý je v súlade so Zmluvou o FEÚ (rozsudok Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, bod 39).
- 47 Hoci článok 52 ods. 1 ZFEÚ umožňuje členským štátom, aby na základe jedného z dôvodov uvedených v tomto ustanovení odôvodnili vnútroštátne opatrenia, ktoré predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa, neznamená to, že normotvorca Únie nemôže pri prijímaní takého aktu sekundárneho práva, akým je smernica 2006/123, ktorý konkretizuje základnú slobodu zakotvenú Zmluvou, obmedziť niektoré výnimky, a to tým viac pokiaľ, ako v prejednávanej veci, predmetné ustanovenie sekundárneho práva iba preberá ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej je taká požiadavka, o akú ide v prejednávanej veci, nezlučiteľná so základnými slobodami, ktorých sa hospodárske subjekty môžu dovoľávať (pozri v tomto zmysle rozsudok Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, bod 40).
- 48 Za týchto podmienok treba vyhovieť prvému žalobnému dôvodu v časti, ktorá sa zakladá na porušení článku 14 bodu 3 uvedenej smernice.

– 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

Argumentácia účastníkov konania

- 49 Svojím druhým žalobným dôvodom Komisia navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s ďalšími vnútroštátnymi ustanoveniami uvedenými v bode 37 tohto rozsudku tým, že vzhľadom na podmienky stanovené v jeho písmenách a) až c) neuznáva činnosť skupín spoločností, ktorých materská spoločnosť nie je spoločnosťou založenou podľa maďarského práva a ktorých členovia nemajú formu spoločnosti podľa tohto práva, odporuje článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123.
- 50 Komisia v tejto súvislosti pripomína, že § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 stanovuje, že aby poskytovateľ služieb mohol vydávať karty SZÉP, musí splniť podmienky stanovené v tomto § 13 písm. a) až c), a to prípadne prostredníctvom skupiny spoločností uznanéj zákonom o obchodných spoločnostiach alebo takto skutočne fungujúcej skupiny spoločností, ktorej je súčasťou.
- 51 Podľa uvedenej inštitúcie v súlade s § 55 ods. 1 a 3 a § 64 tohto zákona však iba obchodnú spoločnosť možno kvalifikovať ako ovládajúcu spoločnosť v rámci takejto skupiny spoločností, zatiaľ čo podľa § 1 ods. 1 a § 2 ods. 1 uvedeného zákona takáto obchodná spoločnosť musí mať sídlo na území Maďarska a môže byť založená iba vo forme stanovenej tým istým zákonom. Okrem toho uvedený § 55 ods. 1 stanovuje, že v oblasti skupín spoločností môže byť ovládanou spoločnosťou iba AS alebo SRO, ktorá bola založená podľa maďarského práva a má svoje sídlo v Maďarsku.
- 52 Tieto požiadavky tak odporujú ustanoveniam článku 15 ods. 2 písm. b) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123, ktoré stanovujú, že podnikom nemožno ukladať povinnosť, aby boli zriadené v osobitnej právnej forme, s výnimkou prípadu, keď takáto povinnosť nie je diskriminačná a je nevyhnutná a primeraná. Uvedené požiadavky totiž majú diskriminačnú povahu, pretože zjavne znevýhodňujú obchodné spoločnosti, ktoré nemajú sídlo v Maďarsku, pričom maďarská vláda vôbec konkrétne nepreukázala nevyhnutnosť a primeranosť týchto požiadaviek.
- 53 Maďarská vláda na svoju obranu v podstate uvádza, že obmedzenia, ktoré sa takto viažu na príslušnosť ku skupine podnikov, umožňujú zabezpečiť, aby bol vydavateľ riadne začlenený do maďarského hospodárskeho života a disponoval požadovanou infraštruktúrou a skúsenosťami, najmä v oblasti

vydávania a správy podobných elektronických poukážok ako je karta SZÉP, takže uvedené obmedzenia sú odôvodnené vzhľadom na ciele ochrany spotrebiteľov a veriteľov, ktoré už boli spomenuté v bode 41 tohto rozsudku.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 54 Je potrebné pripomenúť, že podľa článku 15 ods. 1 smernice 2006/123 členské štáty musia skúmať, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú také požiadavky, aké sú uvedené v odseku 2 tohto článku, a zabezpečiť, aby boli tieto požiadavky zlučiteľné s podmienkami uvedenými v odseku 3 tohto článku.
- 55 Článok 15 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice sa týka požiadaviek, ktoré podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie potrebou, aby bol poskytovateľ zriadený v konkrétnej právnej forme.
- 56 Kumulatívne podmienky uvedené v článku 15 ods. 3 tej istej smernice sa týkajú po prvé nediskriminačnej povahy dotknutých požiadaviek, ktoré nesmú byť či už priamo alebo nepriamo diskriminačné na základe štátnej príslušnosti alebo, pokiaľ ide o spoločnosti, na základe miesta ich registrovaného sídla, po druhé ich nevyhnutnej povahy, t. j. musia byť odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a po tretie ich primeranosti, keďže uvedené požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie vykonania sledovaného cieľa a nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa, pričom iné menej obmedzujúce opatrenia nesmú umožňovať dosiahnutie rovnakého výsledku.
- 57 Článok 15 ods. 6 smernice 2006/123 navyše stanovuje, že od 28. decembra 2006 členské štáty nezavedú žiadne nové požiadavky takého charakteru, ako je uvedené v odseku 2 tohto článku 15, okrem prípadov, keď taká požiadavka spĺňa podmienky stanovené v odseku 3 uvedeného článku.
- 58 V prejednávanej veci žalobné dôvody Komisie smerujú k tomu, aby bolo konštatované, že vnútroštátne ustanovenia, ktoré uvedená inštitúcia uvádza vo svojej žalobe, zakotvujú taký druh požiadaviek, na aký sa vzťahuje článok 15 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice, a že pokiaľ uvedené požiadavky nespĺňajú podmienky podľa odseku 3 tohto článku 15, sú tieto vnútroštátne ustanovenia v rozpore s odsekmi 1 až 3 uvedeného článku.
- 59 Je preto potrebné overiť, či sa na požiadavky vyplývajúce z uvedených vnútroštátnych ustanovení uplatňuje, ako tvrdí Komisia, článok 15 ods. 2 písm. b) tej istej smernice.
- 60 Na účely určenia rozsahu tohto posledného uvedeného ustanovenia, treba odkázať nielen na jeho znenie, ale aj na účel a štruktúru v kontexte systému zavedeného smernicou 2006/123 (pozri analogicky rozsudok Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 34).
- 61 Článok 15 ods. 2 písm. b) tejto smernice sa podľa svojho znenia týka predpokladov, keď sa od „poskytovateľa“ vyžaduje, aby „mal“ „určitú právnu formu“.
- 62 V tejto súvislosti z odôvodnenia 73 uvedenej smernice vyplýva, že o taký prípad ide napríklad vtedy, keď je stanovená povinnosť zriadiť právnickú osobu, založiť spoločnosť s jediným spoločníkom, neziskovú organizáciu alebo tiež spoločnosť vo výlučnom vlastníctve fyzických osôb. Ako naznačuje tak demonštratívna povaha uvedeného výpočtu, ako aj jeho obsah, pojem „určitá právna forma“ použitý v článku 15 ods. 2 písm. b) tej istej smernice treba chápať široko.
- 63 Takýto extenzívny výklad je navyše v súlade s cieľom smernice 2006/123, ktorým – ako vyplýva z jej odôvodnení 2 a 5 – je odstrániť prekážky týkajúce sa slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi a tým prispieť k realizácii slobodného a konkurenčného vnútorného trhu (pozri najmä rozsudok Sociétés fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, bod 26). Právna úprava členského štátu, ktorá vyžaduje od

poskytovateľa, aby mal určitú právnu formu alebo určitý právny štatút, predstavuje významné obmedzenie slobody poskytovateľov usadiť sa a voľného pohybu služieb (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Komisia/Taliansko, C-439/99, EU:C:2002:14, bod 32, ako aj Komisia/Portugalsko, C-171/02, EU:C:2004:270, body 41 a 42).

- 64 V prejednávanej veci z § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s ďalšími ustanoveniami uvedenými v bode 37 tohto rozsudku, najmä s ustanoveniami nachádzajúcimi sa v zákone o obchodných spoločnostiach, vyplýva, že postavenie vydavateľa kariet SZÉP môže byť v prípade, keď chce poskytovateľ splniť podmienky stanovené v uvedenom § 13 spolu s inou spoločnosťou v rámci skupiny spoločností, podmienené najmä tým, aby uvedený vydavateľ bol začlenený do skupiny spoločností, v rámci ktorej má jednak formu obchodnej spoločnosti založenej podľa maďarského práva, a to konkrétne buď formu AS alebo SRO, a jednak predstavuje dcérsku spoločnosť obchodnej spoločnosti založenej podľa maďarského práva, ktorá sama spĺňa podmienky uvedené v § 13 písm. a až c) nariadenia vlády č. 55/2011.
- 65 V takom prípade sa tak od poskytovateľa služieb vyžaduje, aby bol právnickou osobou, mal v tejto súvislosti konkrétnu formu obchodnej spoločnosti a aby bol dcérskou spoločnosťou určitej spoločnosti, ktorá sama je obchodnou spoločnosťou. Z takýchto podmienok tak pre uvedeného vydavateľa vyplývajú viaceré povinnosti týkajúce sa jeho právnej formy v zmysle článku 15 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123.
- 66 Podľa článku 15 ods. 3 písm. a) smernice 2006/123 požiadavky uvedené v odseku 2 tohto článku nie sú nezlučiteľné s ustanoveniami tejto smernice tiež pod podmienkou, že nie sú priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade spoločností, vzhľadom na umiestnenie ich sídla.
- 67 V prejednávanej veci požiadavky uvedené v bode 65 tohto rozsudku sú doplnené požiadavkou, aby poskytovateľ služieb, ako aj ovládajúca spoločnosť v rámci skupiny spoločností, ktorej je prípadne súčasťou, boli zriadení podľa maďarského práva, čo podľa § 1 ods. 1, § 2 a § 55 ods. 1 zákona o obchodných spoločnostiach znamená, že ich registrované sídlo sa musí nachádzať v Maďarsku.
- 68 Z toho vyplýva, že podmienky stanovené v článku 15 ods. 3 písm. a) smernice 2006/123 neboli splnené.
- 69 Hoci takýto úsudok je dostatočný na prijatie záveru, že kumulatívne podmienky stanovené v uvedenom článku 15 ods. 3 neboli dodržané, je potrebné tiež uviesť, že keďže sa maďarská vláda na účely odôvodnenia požiadaviek týkajúcich sa právnej formy vydavateľa kariet SZÉP a jeho materskej spoločnosti uspokojila iba s tvrdením, že bolo dôležité, aby tento vydavateľ a jeho materská spoločnosť boli začlenené do maďarského hospodárskeho života a aby uvedený vydavateľ disponoval požadovanými skúsenosťami a infraštruktúrou, neuviedla nijakú skutočnosť alebo konkrétne tvrdenie, ktoré by vysvetlilo, v čom boli takéto požiadavky nevyhnutné a primerané na zabezpečenie toho, aby vydavatelia kariet SZÉP ponúkali záruky platobnej schopnosti, profesionality a prístupnosti, ktoré sa údajne zdajú byť nevyhnutné na dosiahnutie cieľov ochrany používateľov takýchto kariet a veriteľov, na ktoré táto vláda poukazuje.
- 70 Vzhľadom na uvedené skutočnosti je potrebné usúdiť, že požiadavky týkajúce sa právnej formy vydavateľa kariet SZÉP, ktoré vyplývajú z § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 a sú uvedené v bode 65 tohto rozsudku, odporujú článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123, takže druhému žalobnému dôvodu treba vyhovieť.

– 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

Argumentácia účastníkov konania

- 71 Svojím tretím žalobným dôvodom Komisia navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s ďalšími vnútroštátnymi ustanoveniami uvedenými v bode 37 tohto rozsudku vyhradzuje možnosť vydávať karty SZÉP bankám a finančným inštitúciám ako jediným subjektom, ktoré sú schopné splniť podmienky stanovené v tomto § 13, a to v rozpore s ustanoveniami článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123.
- 72 Podľa Komisie podmienky stanovené v § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011, podľa ktorých vydavateľ kariet SZÉP musí po prvé mať otvorenú kanceláriu pre zákazníkov v každej obci Maďarska, ktorá má viac ako 35 000 obyvateľov, po druhé počas svojho posledného skončeného účtovného obdobia sám vydať v rámci platobných služieb aspoň 100 000 platobných nástrojov iných než peňazí v hotovosti a po tretie mať minimálne dvojročnú prax v oblasti vydávania elektronických kariet zakladajúcich nárok na vecné výhody v zmysle zákona DPFO a vydať viac ako 25 000 poukážkových kariet počas svojho posledného skončeného účtovného obdobia, totiž vyžadujú, aby každý vydavateľ kariet SZÉP vykonával hlavnú činnosť, ktorá zodpovedá činnosti bankových a finančných inštitúcií.
- 73 V tejto súvislosti z registra vedeného Maďarským úradom pre obchodné licencie navyše vyplýva, že iba tri bankové podniky so sídlom v Maďarsku boli schopné splniť uvedené podmienky.
- 74 Komisia pritom zastáva názor, že požiadavka výkonu hlavnej činnosti v oblasti bankovníctva a financií nezodpovedá podmienkam uvedeným v ustanoveniach článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123, ktoré stanovujú, že v prípade, ak vnútroštátny predpis vyhradzuje takto prístup k činnosti poskytovania služieb osobitným poskytovateľom z dôvodu osobitnej povahy tejto činnosti, musí byť takéto obmedzenie nediskriminačné, nevyhnutné a primerané.
- 75 Na jednej strane podmienky uvedené v § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011 predstavujú nepriamu diskrimináciu, pretože ich môžu splniť iba podniky, ktoré už predtým pôsobili na maďarskom trhu, čím bránia vstupu nových podnikov na tento trh, ako to potvrdzuje konštatovanie uvedené v bode 73 tohto rozsudku.
- 76 Na druhej strane tieto podmienky nie sú ani nevyhnutné ani primerané.
- 77 Po prvé maďarská vláda nepreukázala konkrétne problémy, ktoré vznikli počas platnosti predchádzajúcej právnej úpravy, ktorá povoľovala vydávanie poukážok na získanie vecných výhod oveľa širšiemu okruhu podnikov. Po druhé preskúmanie situácie, ktorá prevláda v iných členských štátoch, odhalilo, že tieto členské štáty nestanovujú požiadavky, ktoré by boli porovnateľné s požiadavkami zavedenými Maďarskom. Po tretie ciele ochrany spotrebiteľov a veriteľov, na ktoré poukazuje maďarská vláda, by mohli byť splnené prostredníctvom menej obmedzujúcich opatrení, ako sú napríklad zavedenie systému kontroly vydavateľov alebo mechanizmu bankovej záruky, ako aj využitie služby telefonických hovorov alebo obchodných zástupcov. Po štvrté ani na úverové inštitúcie, za ktoré sa tak považujú aj vydavatelia kariet SZÉP, sa v Maďarsku nevzťahujú zákonné podmienky, ktorú sú analogické s podmienkami stanovenými v § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011.
- 78 Maďarská vláda na obranu uvádza dva naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré podľa nej odôvodňujú požiadavky stanovené v uvedenom § 13 písm. a) až c), a to ochranu spotrebiteľov, teda používateľov kariet SZÉP, a ochranu veriteľov, ktorí akceptujú používanie týchto kariet, a to proti rizikám spojeným s platobnou neschopnosťou vydavateľa kariet a jeho neschopnosťou účinne poskytovať plnenia, ktoré mu prislúchajú.

- 79 Uvedená vláda v tejto súvislosti tvrdí, že v čase podania svojho vyjadrenia k žalobe bolo vydaných takmer milión kariet SZĚP a vydávajúce podniky uzavreli približne 55 000 zmlúv s poskytovateľmi služieb, zatiaľ čo dostupné číselné údaje za rok 2013 odhalili, že počas tohto roka bola v dôsledku viac ako 20 miliónov transakcií vykonaných prostredníctvom takýchto kariet v obehú čiastka zodpovedajúca približne 227 miliónom eur.
- 80 Vzhľadom na rozsah logistického a finančného riadenia, ktoré sa tak očakáva od vydavateľov kariet SZĚP, požiadavky stanovené v § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011 sú nevyhnutné, ako aj primerané vo vzťahu k cieľom ochrany uvedeným v bode 76 tohto rozsudku, pričom zabezpečujú, aby títo vydavatelia disponovali širokou sieťou servisných miest v blízkosti zákazníkov, ktorým sa tak ponúka možnosť osobného styku, stabilným finančným pozadím, ktoré je primerané vo vzťahu k plánovanému obratu, skúsenosťami v oblasti správy značných súm a v oblasti vydávania elektronických kariet, ktoré sú analogické s kartami SZĚP, ako aj fungovaním, ktoré je z finančného hľadiska transparentné a kontrolované.

Posúdenie Súdny dvorom

- 81 Je potrebné pripomenúť, že článok 15 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123 sa týka požiadaviek, ktoré vyhradzuje prístup k činnosti poskytovania služieb osobitným poskytovateľom z dôvodu osobitnej povahy tejto činnosti.
- 82 V prejednávanej veci je potrebné na úvod uviesť, že Komisia, hoci priznáva, že zo znenia ustanovení § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011 výslovne nevypláva, že by vydávanie kariet SZĚP bolo vyhradené iba bankovým a finančným inštitúciám, tvrdí, že vzhľadom na to, že podmienky stanovené v týchto ustanoveniach môžu v praxi splniť iba takéto hospodárske subjekty, potom sa na takéto vnútroštátne ustanovenia uplatní predpoklad stanovený v článku 15 ods. 2 písm. d) tej istej smernice.
- 83 Maďarská vláda, ktorá nespochybňuje, že dotknuté vnútroštátne ustanovenia majú práve takýto konkrétny účinok, naproti tomu uvádza, v čom je podľa nej vzhľadom na riziká pri vydávaní a správe kariet SZĚP, ako aj zložitú a osobitnú citlivosť takejto činnosti celkom odôvodnené, aby bola táto činnosť vyhradená bankovým a finančným inštitúciám, keďže ponúkajú záruky potrebné v tejto oblasti, a to záruky, ktoré majú finančnú povahu a zároveň zahrnujú obozretnosť, odborné znalosti a prístupnosť.
- 84 Za týchto podmienok treba overiť, či požiadavky stanovené § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011, v prípade ktorých je medzi účastníkmi konania nesporné, že svojou kombináciou majú za účinok alebo cieľ vyhradiť prístup k vydávaniu kariet SZĚP osobitným poskytovateľom z dôvodu osobitnej povahy uvedenej činnosti, splňajú – ako tvrdí maďarská vláda a spochybňuje Komisia – podmienky stanovené v článku 15 ods. 3 smernice 2006/123.
- 85 Vzhľadom na článok 15 ods. 3 písm. a) smernice 2006/123 je v tejto súvislosti potrebné najskôr overiť, či uvedené požiadavky nie sú ani priamo ani nepriamo diskriminačné na základe štátnej príslušnosti alebo pokiaľ ide o spoločnosti na základe miesta ich registrovaného sídla.
- 86 Vzhľadom na povahu požiadaviek stanovených v § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011, v prípade ktorých sa zdá, že ich môžu *a priori* splniť iba právnické osoby, treba najskôr konštatovať, že toto ustanovenie, ktoré nestanovuje nijakú výslovnú podmienku, pokiaľ ide o umiestnenie registrovaného sídla vydavateľa kariet SZĚP, samé osebe a bez ohľadu na konštatovania nachádzajúce sa v bodoch 67 a 68 tohto rozsudku nepredstavuje priamu diskrimináciu založenú na takomto kritériu.

- 87 Naproti tomu treba uviesť, že najmä z dôvodu, že uvedené ustanovenie stanovuje, ako vyplýva z § 13 písm. a) nariadenia vlády č. 55/2011, že vydavateľ kariet SZĚP musí mať otvorenú kanceláriu pre zákazníkov v každej obci Maďarska, ktorá má viac ako 35 000 obyvateľov, iba bankové alebo finančné inštitúcie s registrovaným sídlom v uvedenom členskom štáte môžu v prejednávanej veci – ako potvrdzuje zistenie Komisie, ktoré maďarská vláda nespochybnila a ktoré je uvedené v bode 73 tohto rozsudku – spĺňať kumulatívne požiadavky, ktoré sú uvedené v § 13 písm. a) až c) tohto nariadenia vlády.
- 88 Uvedené požiadavky, hoci sa zakladajú na iných kritériách, než je kritérium existencie registrovaného sídla v dotknutom členskom štáte, môžu tak skutočne viesť k rovnakému výsledku ako zavedenie podmienky týkajúcej sa existencie takého sídla, takže ich treba považovať – ako vyplýva najmä z odôvodnenia 65 smernice 2006/123 – za požiadavky zakladajúce nepriamu diskrimináciu v zmysle článku 15 ods. 3 písm. a) tejto smernice.
- 89 Ako bolo uvedené v bode 41 tohto rozsudku, medzi účastníkmi konania je navyše nesporné, že podľa § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s ďalšími vnútroštátnymi ustanoveniami uvedenými v bode 37 tohto rozsudku jedine spoločnosti s registrovaným sídlom v Maďarsku – s výnimkou maďarských pobočiek spoločností založených v inom členskom štáte – môžu v Maďarsku pôsobiť ako vydavatelia kariet SZĚP.
- 90 Vzhľadom na to, že podmienky stanovené v článku 15 ods. 3 smernice 2006/123 sú kumulatívne, ako bolo pripomenuté v bode 69 tohto rozsudku, potom takéto konštatovanie stačí na preukázanie nedodržania tohto ustanovenia.
- 91 Navyše za predpokladu, že také požiadavky, akými sú požiadavky stanovené v § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011, sledujú – ako tvrdí maďarská vláda – cieľ ochrany spotrebiteľov a veriteľov tým, že zabezpečujú, aby vydavatelia kariet SZĚP ponúkali dostatočné záruky v oblasti platobnej schopnosti, profesionality a prístupnosti, je potrebné uviesť, že táto vláda okrem toho nepreukázala, že by takéto požiadavky spĺňali podmienky stanovené v článku 15 ods. 3 písm. c) uvedenej smernice, najmä požiadavku týkajúcu sa absencie menej obmedzujúcich opatrení na dosiahnutie sledovaného cieľa.
- 92 V tejto súvislosti treba konštatovať, že kombinovaný účinok uvedených požiadaviek má za následok vyhradenie vydávania kariet SZĚP výlučne inštitúciám, ktoré môžu preukázať, že majú skúsenosti v oblasti vydávania tak platobných nástrojov, iných než hotovostných peňazí, ako aj elektronických nástrojov zakladajúcich nárok na vecné výhody podľa dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy, a zároveň že disponujú dostatočným počtom kancelárií na území Maďarska.
- 93 Za predpokladu, že sa nezohľadní diskriminačná povaha uvedených požiadaviek, je potrebné uviesť, že aj prostredníctvom menej obmedzujúcich opatrení vzťahujúcich sa na slobodu usadiť sa, než sú tie, ktoré vyplývajú z § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011, by bolo možné dosiahnuť ciele, na ktoré poukázala maďarská vláda, a to zabezpečiť, aby vydavatelia kariet SZĚP poskytovali záruky platobnej schopnosti, profesionalizmu a prístupnosti, ktoré sa zdajú byť nevyhnutné na účely ochrany používateľov takýchto kariet a veriteľov.
- 94 Ako tvrdila Komisia, zdá sa, že to isté platí v prípade opatrení, ktorých cieľom je napríklad uplatniť na vydavateľov kariet SZĚP systém dohľadu alebo mechanizmus bankovej záruky alebo poistenia, a to pod podmienkou istoty, že spĺňajú požiadavky práva Únie (pozri analogicky rozsudok Komisia/Portugalsko, C-171/02, EU:C:2004:270, bod 43), a ktoré stanovujú, aby vydavateľ používal telefonické služby alebo obchodných zástupcov.
- 95 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že podmienky uvedené v § 13 písm. a) až c) nariadenia vlády č. 55/2011 sú v rozpore s ustanoveniami článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123, takže tretiemu žalobnému dôvodu treba vyhovieť.

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

Argumentácia účastníkov konania

- 96 Svojím štvrtým žalobným dôvodom Komisia navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v rozsahu, v akom na účely vydávania kariet SZÉP stanovuje požiadavku existencie sídla na území Maďarska, odporuje článku 16 smernice 2006/123.
- 97 Článok 16 ods. 2 písm. a) tejto smernice totiž výslovne stanovuje, že členské štáty nesmú poskytovateľovi služieb usadenému v inom členskom štáte uložiť povinnosť, aby mal prevádzku na ich území, ibaže by boli splnené podmienky uvedené v odseku 1 tohto článku 16, a to aby dotknuté opatrenie nebolo diskriminačné, aby bolo opodstatnené dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia a aby bolo nevyhnutné a primerané.
- 98 Všeobecné dôvody ochrany spotrebiteľov a veriteľov, na ktoré sa odvoláva maďarská vláda, však nepatria do kategórií cieľov, ktoré takto stanovuje článok 16 ods. 1 uvedenej smernice, pričom okrem toho uvedená vláda vo vzťahu k cieľom, na ktoré sa odvoláva, vôbec nepreukázala nevyhnutnosť a primeranosť napadnutého opatrenia.
- 99 Komisia navyše spochybňuje, že článok 16 tej istej smernice by sa v prejednávanej veci neuplatňoval. Podľa uvedenej inštitúcie by bolo v praxi a v rozpore s tým, čo tvrdí maďarská vláda, celkom možné, aby podnik usadený v inom členskom štáte vydával karty SZÉP cezhraničným spôsobom, najmä z a do oblastí v blízkosti hraníc, a to bez toho, aby bol usadený v Maďarsku. Okrem toho takýto podnik by mal tiež právo využívať na maďarskom území infraštruktúru nevyhnutnú na poskytovanie svojej služby bez toho, aby sa na tomto území musel usadiť.
- 100 Maďarská vláda naproti tomu najskôr tvrdí, že právna úprava týkajúca sa kariet SZÉP by mala byť preskúmaná iba vzhľadom na slobodu usadiť sa, pretože slobodné poskytovanie služieb je v prejednávanej veci až druhoradé vo vzťahu k slobode usadiť sa a mohlo by sa k tejto slobode viazať. Podľa uvedenej vlády je na vydávanie takýchto kariet totiž potrebné – najmä vzhľadom na údaje, ktoré boli uvedené v bode 79 tohto rozsudku –, aby bol hospodársky subjekt začlenený do hospodárskeho a sociálneho života členského štátu, v ktorom dochádza k poskytovaniu služieb, a aby v tomto štáte ponúkal svoje služby prostredníctvom prevádzky nachádzajúcej sa v tomto členskom štáte trvalo a nepretržite, a to v rámci celého územia uvedeného členského štátu a nielen niektorých hraničných oblastí.
- 101 Maďarská vláda okrem toho tvrdí, že aj za predpokladu, že by poskytovateľ služieb chcel vykonávať takú činnosť v rámci cezhraničnej činnosti, objektívne vlastnosti dotknutej činnosti a ciele všeobecného záujmu ochrany spotrebiteľov a veriteľov, ktoré už boli spomenuté, by tak odôvodňovali, že dotknutá vnútroštátna právna úprava viaže výkon tejto činnosti na prísne podmienky, ktoré môžu spĺňať iba poskytovatelia usadení v Maďarsku.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 102 Podľa článku 16 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123 členské štáty nesmú v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť slobodu poskytovať služby uložením tomuto poskytovateľovi povinnosti mať prevádzku na ich území.
- 103 Ako vyplýva z článku 4 bodu 5 tejto smernice, pod pojmom „usadenie sa“ treba rozumieť faktický výkon hospodárskej činnosti, ako je uvedené v článku 49 ZFEÚ, poskytovateľom na neurčitý čas a prostredníctvom stabilnej infraštruktúry, odkiaľ sa skutočne vykonáva podnikateľská činnosť poskytovania služieb.

- 104 V tejto súvislosti treba najskôr pripomenúť, že § 13 písm. a) nariadenia vlády č. 55/2011 podmieňuje činnosť vydávania kariet SZÉP, teda činnosť, v prípade ktorej je nesporné, že predstavuje hospodársku činnosť podľa článku 49 ZFEÚ, najmä tým, aby vydavateľ disponoval kancelárskimi, ktoré sú verejne prístupné vo všetkých obciach Maďarska s viac ako 35 000 obyvateľmi.
- 105 Je však zjavné, že uvedené ustanovenie tak ukladá poskytovateľom, ktorí by chceli vykonávať uvedenú činnosť, povinnosť mať v Maďarsku stabilnú infraštruktúru, prostredníctvom ktorej sa poskytovanie služieb skutočne zabezpečuje.
- 106 Napokon takým prípadom sú rôzne hypotézy, ktoré stanovuje § 13 nariadenia vlády č. 55/2011, a to podľa toho, či poskytovateľ disponuje kanceláriou osobne alebo prostredníctvom skupiny spoločností, ktorej je súčasťou, alebo spoločne so vzájomnou poisťovňou, s ktorou má poskytovateľ zmluvný vzťah v trvaní najmenej päť rokov. V tejto súvislosti treba totiž uviesť, že – ako vyplýva z odôvodnenia 37 smernice 2006/123 – prevádzka môže mať aj formu kancelárie riadenej osobou, ktorá je od poskytovateľa nezávislá, ale oprávnená konať trvalo v mene tohto poskytovateľa, ako je to napríklad v prípade obchodného zastúpenia.
- 107 Z uvedeného vyplýva, že § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 zakotvuje v zmysle článku 16 ods. 2 písm. a) uvedenej smernice povinnosť, aby vydavateľ kariet SZÉP mal na maďarskom území prevádzku.
- 108 V tejto súvislosti treba odmietnuť námietku maďarskej vlády založenú na tom, že článok 16 smernice 2006/123 údajne stratí svoje poslanie uplatňovať sa v prípade, že by vnútroštátne opatrenie mohlo odporovať tomuto článku a zároveň ustanoveniam tejto smernice týkajúcim sa slobody usadiť sa, a na tom, že sa zdá, že voľba cezhraničného poskytovania služieb je iba teoretická alebo v každom prípade v praxi menej častá než uplatňovanie slobody usadiť sa v dotknutom členskom štáte s cieľom poskytovať v tomto štáte služby.
- 109 Na jednej strane treba konštatovať, že maďarská vláda nepreukázala, že by v praxi tak bolo pre poskytovateľa služieb usadeného v jednom členskom štáte nemožné a nezaujímavé poskytovať takú službu, akou je vydávanie a správa kariet SZÉP, v inom členskom štáte bez toho, aby v tomto štáte disponoval stabilnou infraštruktúrou, z ktorej by túto službu skutočne poskytoval.
- 110 Na druhej strane treba uviesť, že argumentácia maďarskej vlády nemá oporu ani v článku 16 smernice 2006/123 ani v nijakom inom jej ustanovení a že je okrem iného v rozpore so zásadnými cieľmi, ktoré v prejednávanej veci sleduje normotvorcom Únie.
- 111 V tejto súvislosti treba totiž pripomenúť, že ako vyplýva z článku 1 uvedenej smernice v spojení s jej odôvodneniami 2 a 5, táto smernica uvádza všeobecné ustanovenia, ktorých cieľom je odstrániť obmedzenia slobody poskytovateľov služieb usadiť sa v členských štátoch, ako aj obmedzenia voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi, aby sa prispelo k dosiahnutiu slobodného a konkurenčného vnútorného trhu (pozri rozsudok Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 31 a citovanú judikatúru).
- 112 Podľa uvedeného odôvodnenia 5 je tak cieľom tej istej smernice umožniť poskytovateľom služieb, aby vyvíjali svoje činnosti v oblasti služieb na vnútornom trhu buď usadením sa v členskom štáte alebo využívaním voľného pohybu služieb, pričom by mali mať možnosť voľby medzi týmito dvoma slobodami v závislosti od svojej stratégie rastu v každom členskom štáte.
- 113 Následne zo znenia článku 2 ods. 1 a článku 4 smernice 2006/123 vyplýva, že táto smernica sa uplatňuje na akúkoľvek samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ktorú obvyčajne poskytuje za odplatu poskytovateľ usadený v členskom štáte, bez ohľadu na to, či má alebo nemá stabilnú a nepretržitú prevádzku v členskom štáte, v ktorom sú služby poskytované, okrem výslovne vylúčených činností (pozri v tomto zmysle rozsudok Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 32).

- 114 Napokon podľa článku 16 ods. 1 prvého pododseku uvedenej smernice členské štáty musia rešpektovať právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení. Pokiaľ ide o odsek 2 písm. a) tohto článku 16, ten stanovuje, že členské štáty nesmú v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť slobodu poskytovať služby uložením povinnosti, aby mal poskytovateľ prevádzku na ich území.
- 115 Takisto treba odmietnuť argumentáciu maďarskej vlády uvedenú subsidiárne na účely odôvodnenia sporného obmedzenia úvahami založenými na ochrane spotrebiteľov a veriteľov, konkrétne prostredníctvom zabezpečenia, aby vydavatelia kariet SZÉP ponúkali dostatočné záruky platovej schopnosti, profesionality a prístupnosti.
- 116 V tejto súvislosti a jednak bez ohľadu na to, či taká požiadavka, na akú sa vzťahuje článok 16 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123, môže byť podľa znenia tohto článku 16 odôvodnená, a jednak bez ohľadu na okolnosť, že ciele, na ktoré sa odvoláva maďarská vláda, sa nenachádzajú medzi naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, na ktoré odkazujú odseky 1 a 3 uvedeného článku 16, stačí v prejednávanej veci totiž uviesť, že aj z hľadiska uvedených cieľov taká požiadavka, akú stanovuje § 13 písm. a) nariadenia vlády č. 55/2011, vôbec nespĺňa podmienku proporcionality podľa článku 16 ods. 1 písm. c) tejto smernice, keďže tieto ciele by bolo možné dosiahnuť aj prostredníctvom menej obmedzujúcich opatrení vzťahujúcich sa na slobodné poskytovanie služieb, než sú tie, ktoré vyplývajú z uvedenej požiadavky, ako sú napríklad opatrenia spomenuté v bode 94 tohto rozsudku, a to za predpokladu, že sú v súlade s právom Únie.
- 117 Z uvedených úvah vyplýva, že je potrebné vyhovieť štvrtému žalobnému dôvodu.

O žalobných dôvodoch založených na porušení článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ

- 118 Vzhľadom na to, že žalobným dôvodom, ktoré uviedla Komisia v prvom rade a ktoré sa zakladajú na porušení článkov 14 až 16 smernice 2006/123, bolo vyhovené, netreba preskúmať žalobné dôvody založené na porušení článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, ktoré uvedená inštitúcia uviedla subsidiárne.

O žalobných dôvodoch týkajúcich sa podmienok vydávania poukážok Erzsébet

Argumentácia účastníkov konania

- 119 Komisia vo svojich žalobných návrhoch žiada, aby Súdny dvor konštatoval, že režim poukážky Erzsébet upravený zákonom č. CLVI z 21. novembra 2011 a zákonom Erzsébet, ktorý zavádza monopol na vydávanie poukážok 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, § 5 a § 477 zákona č. CLVI z 21. novembra 2011, ako aj § 2 ods. 1 a 2, § 6 a § 7 zákona Erzsébet stanovujú neprimerané obmedzenia.
- 120 Komisia uvádza, že podľa § 71 ods. 1 zákona DPFO, zmeneného a doplneného zákonom č. CLVI z 21. novembra 2011, sa nákup hotových jedál považuje za vecnú výhodu len v prípade, že sa uskutočnil prostredníctvom poukážok Erzsébet. Navyše zdôrazňuje, že podľa vnútroštátnych ustanovení uvedených v predchádzajúcom bode tohto rozsudku jedine MNNR má oprávnenie vydávať takéto poukážky.
- 121 Monopol, ktorý tak vznikol na trhu s vydávaním poukážok zakladajúcich právo na takúto vecnú výhodu, však bráni tomu, aby akékoľvek hospodárske subjekty usadené v iných členských štátoch vykonávali v súvislosti uvedenou činnosťou svoju slobodu poskytovania služieb a slobodu usadiť sa, a je tak v rozpore s článkami 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ. Komisia v tejto súvislosti spresňuje, že jej žaloba sa

týka iba tejto zložky režimu poukážky Erzsébet a nie opatrení sociálnej politiky, ktoré zaviedla MNRR v rámci programu s tým istým názvom, ako je priama podpora určená pre sociálne znevýhodnené osoby.

- 122 Podľa Komisie, keďže vydávanie poukážok, ktorého sa týka táto žaloba, sa uskutočňuje za odplatu, taká činnosť, ktorú v minulosti vykonávali obchodné spoločnosti v Maďarsku a naďalej ju vykonávajú vo viacerých členských štátoch, predstavuje hospodársku činnosť patriacu do pôsobnosti Zmluvy. Komisia odkazom na rozsudok *Cisal* (C-218, EU:C:2002:36) tvrdí, že takúto činnosť nemožno osobitne považovať za opatrenie sociálnej povahy, pretože rozhodnutie poskytnúť alebo neposkytnúť zamestnancom poukážky Erzsébet z dôvodu vecných výhod za daňovo zvýhodnených podmienok patrí do diskrečnej právomoci zamestnávateľa bez toho, aby sa sledoval sociálny cieľ, prostredníctvom ktorého sa vykonáva zásada solidarity pod dohľadom štátu.
- 123 Navyše Komisia zastáva názor, že napadnutý monopol nebol v prejednávanej veci odôvodnený nijakým naliehavým dôvodom všeobecného záujmu ani nespĺňa podmienky vyplývajúce zo zásady proporcionality.
- 124 Na jednej strane na základe takýchto naliehavých dôvodov sa nemožno odvolávať ani na okolnosť, že zisky z dotknutej činnosti musí MNRR využiť výlučne na realizáciu sociálnych cieľov, ani na údajný nedostatok dostupných rozpočtových zdrojov, ktorý by mohol viesť k riziku vážneho narušenia finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia. V prejednávanej veci sporný monopol vôbec nezodpovedal potrebe zachovať koherenciu maďarského daňového systému.
- 125 Na druhej strane aj iné spôsoby, ktoré sú menej obmedzujúce než takýto monopol, ako napríklad využitie štátneho rozpočtu, platenie solidárneho príspevku z dotknutých vecných výhod, zníženie súvisiacej daňovej úľavy či nadobudnutie poukážok Erzsébet orgánom verejnej moci na účely ich distribúcie sociálne odkázaným, alebo dokonca zrušenie povinnosti, ktorú majú vydavatelia, a to poskytovať takéto poukážky orgánom povereným sociálnymi záležitosťami, existujú na účely dosiahnutia cieľa financovania sociálnych služieb, ktorý sa v tejto veci sleduje.
- 126 Okrem toho sporný monopol bol zriadený bez primeraného prechodného obdobia, čím boli podnikom do dnešného dňa na dotknutom trhu spôsobené značné straty.
- 127 Maďarská vláda sa na svoju obranu odvoláva na neprípustnosť žalobných dôvodov Komisie, keďže žalobné návrhy sú nepresné a nejednoznačné.
- 128 V tejto súvislosti uvedené žalobné návrhy obsahujú v prvom rade vecnú chybu, keďže sa týkajú § 1 a § 5 zákona č. CLVI z 21. novembra 2011 a nie § 1 ods. 5 tohto zákona. Následne § 477 uvedeného zákona a § 7 zákona Erzsébet sa týkajú iba nadobudnutia účinnosti týchto zákonov a nemôžu teda predstavovať porušenie práva Únie. Napokon nie je ani zrejmé, prečo Komisia poukazuje na porušenie tohto práva v prípade § 2 ods. 1 a 2 a § 6 zákona Erzsébet.
- 129 Okrem toho okolnosť, že Komisia sa zameriava na všetky rozhodujúce ustanovenia právnej úpravy týkajúcej sa programu Erzsébet, je v rozpore s tvrdením uvedenej inštitúcie, podľa ktorého sa prejednávaná žaloba netýka opatrení v oblasti sociálnej politiky vykonaných v rámci tohto programu.
- 130 Vo veci samej maďarská vláda predovšetkým tvrdí, že len v prípade, že sa členský štát rozhodol kvalifikovať činnosť ako bežnú hospodársku činnosť, je táto činnosť otvorená pre voľnú hospodársku súťaž a podlieha pravidlám Zmluvy.
- 131 Takým prípadom však nie je vydávanie poukážok Erzsébet, ktoré nespočíva v ponúkaní tovarov alebo služieb na danom trhu, t. j. za trhových podmienok a za odplatu, pretože MNRR musí podľa zákona Erzsébet vyčleniť príjmy z tejto činnosti na splnenie úloh vo všeobecnom záujme, ktoré jej boli zverené.

- 132 Pokiaľ ide o judikatúru vyplývajúcu z rozsudku *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), maďarská vláda tvrdí, že program *Erzsébet* sa zakladá na zásade solidarity, pretože poukážky *Erzsébet* sa tiež poskytujú ako priama sociálna podpora v závislosti od zdrojov jej príjemcov a aj keby takéto poukážky ponúkali zamestnávateľia svojim zamestnancom ako odmenu, uvedení zamestnávateľia by spoločne konali ako subjekty, ktoré sú si vedomé financovania uvedených sociálnych programov. Kontrolu by navyše vykonával štát, pretože MNMR by plnila úlohy verejnej služby, ktoré stanovil tento štát, a zástupca ministra pre program *Erzsébet* by bol poverený predkladaním návrhov na účely rozvoja tohto programu a prípravou právnej úpravy nevyhnutnej na vykonanie tohto programu.
- 133 Prostredníctvom novej platnej právnej úpravy tak bolo vydávanie poukážok *Erzsébet* začlenené do systému sociálneho zabezpečenia, ktorého zdroje táto právna úprava vytvára tým, že daňovo podnecuje zamestnávateľov, aby prispievali do uvedeného systému, čo je v súlade so zásadou, podľa ktorej právo Únie nezasahuje do právomoci členských štátov organizovať ich systémy sociálneho zabezpečenia a slobodne zabezpečovať ich financovanie a finančnú rovnováhu.
- 134 Okrem toho maďarská vláda tvrdí, že keďže také poukážky, akým sú poukážky *Erzsébet*, poskytujú daňové zvýhodnenie a majú tak zmysel len v rámci daňovej politiky daného členského štátu, trh s uvedenými poukážkami nie je cezhraničným trhom, ale výlučne vnútroštátnym trhom, ktorý existuje len vtedy, ak ho vytvorí dotknutý členský štát, takže členský štát má voľnosť rozhodnúť sa, či sám vydá uvedené nástroje daňovej politiky alebo umožní túto činnosť v rámci hospodárskej súťaže.
- 135 Navyše analógia so situáciou týkajúcou sa činností v oblasti hazardných hier sa neuplatní, keďže v prejednávanom prípade neexistuje možnosť, aby vydavateľ vstúpil na trh určitého členského štátu s poukážkami vydanými a uvedenými do obehu v rámci daňovej právnej úpravy, ktorá je vlastná inému členskému štátu, a teda ani „analogická“ činnosť vykonávaná v prvom členskom štáte.
- 136 Subsidiárne maďarská vláda tvrdí, že vytvorenie štátneho monopolu je v každom prípade odôvodnené naliehavými dôvodmi založenými na úvahách sociálnej, mzdovej a daňovej politiky.
- 137 Po prvé zo sociálnej politiky každého členského štátu v tejto súvislosti vyplýva slobodná voľba spôsobu financovania sociálnych služieb na jeho území. Na rozdiel od činností v oblasti stávk a hier, ktoré zahrnujú riziká vzniku závislosti a podvodov, v dôsledku čoho musia byť tieto činnosti kontrolované a ich rozsah znižovaný, v prípade vydávania poukážok *Erzsébet* neexistuje nijaký platný dôvod požadovať, aby financovanie činností vo verejnom záujme zostávalo iba vedľajším priaznivým účinkom.
- 138 Po druhé, keďže každý členský štát má voľnosť určiť rozsah, v akom môžu byť takéto poukážky, ktoré zakladajú nárok na daňové zvýhodnenie, rozdelené medzi zamestnancov, ako aj rozsah tohto zvýhodnenia, má tiež voľnosť vyhradiť si právo na ich vydávanie na základe svojej mzdovej a daňovej politiky.
- 139 Pokiaľ ide o opatrenia, ktoré údajne menej narušujú hospodársku súťaž, na ktoré poukazuje Komisia, maďarská vláda tvrdí, že aj keby cieľ všeobecného záujmu, ktorý sleduje členský štát, bolo možné dosiahnuť inými spôsobmi, ako napríklad prostredníctvom organizácie činnosti na základe trhu a zdaňovania tejto činnosti, Súdny dvor už vo svojom rozsudku *Läära a i.* (C-124/97, EU:C:1999:435) pripustil, že zverenie predmetnej činnosti verejnoprávnemu orgánu, ktorý má povinnosť vynaložiť všetky príjmy na určitý účel, je najúčinnším spôsobom ako dosiahnuť sledovaný cieľ.
- 140 Navyše, pokiaľ ide o údajnú absenciu primeraného prechodného obdobia, maďarská vláda tvrdí, že Komisia nepodložila svoje tvrdenia týkajúce sa konkrétnych dôsledkov nadobudnutia účinnosti vnútroštátnych ustanovení vytvárajúcich sporný monopol, ktoré by znášali dotknuté hospodárske subjekty. Okrem toho, pokiaľ ide o poskytnutie daňových zvýhodnení, podniky nemôžu rátať s absenciou zmien platnej právnej úpravy.

Posúdenie Súdny dvorom

– O prípustnosti

- 141 Podľa článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a súvisiacej judikatúry musí každá žaloba obsahovať predmet konania, dôvody a tvrdenia, na ktorých je žaloba založená, ako aj stručné zhrnutie týchto dôvodov. Tieto údaje musia byť dostatočne jasné a presné, aby umožnili žalovanému pripraviť si obhajobu a Súdnemu dvoru 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 (pozri najmä rozsudok Parlament/Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 17 a citovaných judikatúru).
- 142 V prejednávanej veci zo žalobných návrhov a tvrdení, ktoré sú v nich rozvinuté, vyplýva, že Komisia týmto žalobným dôvodom navrhuje, aby bolo konštatované, že články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ boli porušené v rozsahu, v akom vnútroštátna právna úprava uvedená v tejto žalobe vyhradzuje monopolné vydávanie poukážok, ktoré za daňovo zvýhodnených podmienok umožňujú poskytovanie vecnej výhody vo forme hotových jedál, vnútroštátnemu verejnoprávnemu orgánu, a v rozsahu, v akom bol takýto monopol zavedený bez primeraných prechodných opatrení.
- 143 V prvom rade, pokiaľ ide o chybu v písaní, na základe ktorej Komisia vo svojich žalobných návrhoch uviedla § 1 a § 5 zákona č. CLVI z 21. novembra 2011 a v súvislosti s ktorou medzičasom Komisia zaslala korigendum, treba konštatovať, že ohľadne rozsahu žaloby Komisia neuviedla maďarskú vládu do omylu, keďže uvedená vláda napokon sama vo svojom vyjadrení k žalobe na úvod tvrdila, že tento bod treba chápať tak, že sa týka § 1 ods. 5 tohto zákona, teda ustanovenia, ktorého cieľom bolo zmeniť a doplniť § 3 bod 87 zákona DPFO.
- 144 Následne, pokiaľ ide o § 477 zákona č. CLVI z 21. novembra 2011 a § 7 zákona Erzsébet, skutočnosť, že Komisia sa v uvedených žalobných návrhoch zamerala na tieto ustanovenia, možno ľahko vysvetliť, keďže uvedené ustanovenia sa týkajú dátumu nadobudnutia účinnosti sporných vnútroštátnych ustanovení, ktoré spochybňuje Komisia najmä v rozsahu, v akom neobsahujú primerané prechodné opatrenia, tak ako bolo práve pripomenuté.
- 145 Napokon tak zo znenia žalobných návrhov, ako aj z odôvodnení žaloby vyplýva, že tie sa týkajú § 2 ods. 1 a 2 a § 6 zákona Erzsébet podobne ako § 1 ods. 5 zákona č. CLVI z 21. novembra 2011 v rozsahu, v akom z týchto vnútroštátnych ustanovení vyplýva, že MNNR získala monopol, pokiaľ ide o vydávanie poukážok, prostredníctvom ktorého môže zamestnávateľ poskytovať svojim zamestnancom za daňovo zvýhodnených podmienok vecnú výhodu vo forme poukážok na nákup hotových jedál.
- 146 Za týchto podmienok treba konštatovať, že žaloba spĺňa požiadavky pripomenuté v bode 141 tohto rozsudku, takže námietka neprípustnosti vznesená maďarskou vládou musí byť zamietnutá.

– O veci samej

- 147 Po prvé je potrebné určiť, či vydávanie poukážok, ktorého sa týka prejednávaná žaloba, patrí do pôsobnosti článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ alebo do tejto pôsobnosti nepatrí z dôvodu, že toto vydávanie nepredstavuje hospodársku činnosť, ako tvrdí maďarská vláda.
- 148 Pokiaľ ide o slobodu usadiť sa zaručenú článkom 49 ZFEÚ, treba pripomenúť, že jej cieľom je umožniť štátnemu príslušníkovi členského štátu založiť vedľajšiu organizačnú zložku v inom členskom štáte, aby tam vykonával činnosti, a takto podporiť vzájomné hospodárske a spoločenské prenikanie v rámci Únie v oblasti samostatných zárobkových činností. Na tento účel je zmyslom slobody usadiť sa umožniť

štátnemu príslušníkovi Únie trvalo a stabilne sa zúčastniť na hospodárskom živote členského štátu odlišného od členského štátu pôvodu a mať z toho prospech, a to spôsobom, že skutočne vykonáva v hostiteľskom členskom štáte hospodársku činnosť prostredníctvom stálej prevádzky a na neurčitú dobu (pozri v tomto zmysle rozsudok Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, body 53 a 54, ako aj citovanú judikatúru).

- 149 Ako vyplýva z judikatúry, takáto hospodárska činnosť môže spočívať v ponúkaní tak tovarov, ako aj služieb (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Pavlov a i., C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:428, bod 75 a citovanú judikatúru).
- 150 Pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb zakotvené v článku 56 ZFEÚ, to sa vzťahuje na poskytovanie akýchkoľvek služieb, ktoré nie sú stabilne a trvalo ponúkané zo sídla v členskom štáte, v ktorom sú služby poskytované (pozri najmä rozsudky Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, bod 22, ako aj Komisia/Portugalsko, C-171/02, EU:C:2004:270, bod 25).
- 151 Podľa článku 57 ZFEÚ sa za služby podľa Zmlúv považujú plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pričom tieto služby zahrnujú najmä činnosti obchodnej povahy.
- 152 Ako Súdny dvor opakovane pripomenul, tento pojem služby nemožno vykladať reštriktívne (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Deliège, C-51/96 a C-191/97, EU:C:2000:199, bod 52 a citovanú judikatúru).
- 153 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora uvedený pojem zahrnuje „plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu“, pričom podstatná vlastnosť odplaty spočíva tom, že odplata predstavuje hospodársku protihodnotu za predmetné plnenie (pozri najmä rozsudok Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, body 28 a 29, ako aj citovanú judikatúru).
- 154 Rozhodujúcou okolnosťou, ktorá spôsobí uplatnenie ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb, a teda ustanovení týkajúcich sa slobody usadiť sa, na určitú činnosť, je jej hospodárska povaha, t. j. že činnosť sa nevykonáva bezodplatne. Naproti tomu na rozdiel od toho, čo tvrdí maďarská vláda, nie je v tejto súvislosti potrebné, aby cieľom poskytovateľa služieb bolo dosiahnutie zisku (pozri v tomto zmysle rozsudok Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, body 32 a 33, ako aj citovanú judikatúru).
- 155 Navyše nie je dôležité, kto dá poskytovateľovi za uvedenú službu odplatu. Článok 57 ZFEÚ totiž nevyžaduje, aby poskytnutá služba bola zaplatená tými, ktorí z nej majú prospech (pozri najmä rozsudok OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, bod 62 a citovanú judikatúru).
- 156 Čo sa týka činnosti vydávania a správy poukážok Erzsébet, o ktorú ide v tejto veci, je nepochybné, že za službu poskytovanú zo strany MNNR v prospech zamestnávateľov, ich zamestnancov a poskytovateľov služieb, ktorí akceptujú tieto poukážky, sa platí MNNR ekonomická protihodnota, ktorá má povahu odplaty v prospech tejto nadácie (pozri analogicky rozsudok Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, bod 27).
- 157 Pokiaľ ide o okolnosť, že vnútroštátna právna úprava stanovuje, že zisky, ktoré MNNR dosiahne prostredníctvom uvedenej činnosti, musia byť použité výlučne na určité ciele všeobecného záujmu, treba pripomenúť, že nestačí zmeniť povahu dotknutej činnosti a zbaviť ju hospodárskej povahy (pozri v tomto zmysle rozsudok Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, bod 35).
- 158 Navyše, pokiaľ ide o judikatúru, ktorá vyplýva z rozsudku Cisal (C-218/00, EU:C:2002:36) a ktorá bola rozvinutá v oblasti práva hospodárskej súťaže, stačí uviesť, že za predpokladu, že by sa táto judikatúra uplatnila na oblasť slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa, maďarská vláda vôbec

nepreukázala, že by sa prostredníctvom činnosti spočívajúcej vo vydávaní poukážok Erzsébet, ktorej sa týka prejednávaná žaloba, vykonávala zásada solidarity, ako vyžaduje najmä táto judikatúra na to, aby bolo možné prijať záver o existencii skôr sociálnej než hospodárskej činnosti.

- 159 Na jednej strane treba totiž konštatovať, že – ako tvrdí Komisia a ako uviedol generálny advokát v bode 207 svojich návrhov – rozhodnutie o tom, či sa zamestnancom poskytnú alebo neposkytnú poukážky Erzsébet, ktoré týmto zamestnancom umožňujú získať vecné výhody vo forme hotových jedál, a určenie hodnoty týchto poukážok sú v diskrečnej právomoci zamestnávateľa a nezávisia od osobnej situácie dotknutých zamestnancov, a to najmä ich zdrojov.
- 160 Na druhej strane, pokiaľ ide o okolnosť, na ktorú poukazuje maďarská vláda, že poukážky, ktoré sú takisto označené názvom „Erzsébet“, by mohla poskytovať priamo MNNR ako sociálnu podporu v prospech niektorých znevýhodnených osôb, najmä na účely financovania voľného času, treba uviesť, že aj keby sa táto okolnosť preukázala, nemala by nijaký vplyv na ekonomické posúdenie činnosti vydávania poukážok Erzsébet, ktorého sa konkrétne týka žaloba Komisie, a to – ako bolo práve pripomenuté – činnosti spočívajúcej vo vydávaní poukážok na nákup hotových jedál, ktoré môžu za daňovo zvýhodnených podmienok poskytovať zamestnávateľia svojim zamestnancom ako vecné výhody.
- 161 Pokiaľ ide o daňový aspekt, treba tiež uviesť, že okolnosť, že príjemcovia dotknutej služby majú daňové zvýhodnenie, nemá nijaký vplyv na to, že uvedenú službu poskytuje vydavateľ za odplatu, takže na uvedenú činnosť, ktorá tak zodpovedá definícii služby, ktorú upravujú ustanovenia Zmluvy týkajúce sa slobodného poskytovania služieb, sa tieto ustanovenia uplatňujú (pozri v tomto zmysle rozsudky Skandia a Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, body 22 až 28, a Komisia/Nemecko, C-318/05, EU:C:2007:495, body 65 až 82).
- 162 Z uvedených úvah vyplýva, že takú činnosť, akou je vydávanie poukážok Erzsébet, ktorého sa týka žaloba, treba považovať za „službu“ v zmysle článku 57 ZFEÚ a všeobecnejšie za hospodársku činnosť patriacu do pôsobnosti ustanovení Zmluvy týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa.
- 163 Po druhé, pokiaľ ide o argumentáciu maďarskej vlády, podľa ktorej nie je vydávanie poukážok zakladajúcich právo na vecnú výhodu podľa daňovej právnej úpravy jediného hostiteľského členského štátu analogické s činnosťou, ktorú vykonávajú vydavateľia usadení v iných členských štátoch na území týchto štátov, takže títo vydavateľia sa nemôžu odvolávať na slobodné poskytovanie služieb, stačí pripomenúť, že právo hospodárskeho subjektu usadeného v jednom členskom štáte poskytovať služby v inom členskom štáte, ktoré potvrdzuje článok 56 ZFEÚ, nepodlieha podmienke, aby uvedený hospodársky subjekt poskytoval takéto služby aj v členskom štáte, kde je usadený. V tejto súvislosti článok 56 ZFEÚ vyžaduje len to, aby bol poskytovateľ usadený v inom členskom štáte než v členskom štáte príjemcu služby (pozri najmä rozsudok Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, bod 43 a citovanú judikatúru).
- 164 Po tretie je nesporné, že taká vnútroštátna právna úprava, akou je sporná právna úprava, ktorá podriaďuje výkon hospodárskej činnosti režimu exkluzivity v prospech jediného verejného alebo súkromného subjektu, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa, ako aj slobodného poskytovania služieb (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Läärä a i., C-124/97, EU:C:1999:435, bod 29; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, body 33 a 34, ako aj Stoß a i., C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, body 68 a 107).
- 165 Po štvrté je však potrebné overiť, či – ako tvrdí maďarská vláda – túto prekážku slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb možno v prejednávanom prípade odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu v súlade s judikatúrou Súdneho dvora (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Stoß a i., C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 69 a citovanú judikatúru).

- 166 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora takéto obmedzenia môžu byť odôvodnené len v prípade, ak sa opierajú o naliehavé dôvody všeobecného záujmu, pokiaľ sú spôsobilé zabezpečiť dosiahnutie cieľa všeobecného záujmu, ktorý sledujú, a pokiaľ nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné (pozri najmä rozsudky Läärä a i., C-124/97, EU:C:1999:435, bod 31, ako aj OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, bod 70).
- 167 Na jednej strane, pokiaľ ide o odôvodnenia založené na úvahách sociálnej politiky, ktoré uviedla maďarská vláda, treba pripomenúť, po prvé že – ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora rozvinutej v súvislosti so sektorom hier a stávk – samotná okolnosť, že zisky vyplývajúce z hospodárskej činnosti vykonávanej v rámci osobitných alebo výlučných práv sa používajú na financovanie sociálnych činností alebo projektov, nepredstavuje dôvod, ktorý by bolo možné považovať za objektívne odôvodnenie obmedzení slobodného poskytovania služieb (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Läärä a i., C-124/97, EU:C:1999:435, bod 13 a citovanú judikatúru; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, bod 36, ako aj Stoß a i., C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 104).
- 168 Hoci Súdny dvor v kontexte týkajúcom sa činnosti v oblasti hier a stávk nepochybne pripustil, že by sa mohlo zdať, že také obmedzenie, akým je priznanie monopolu verejnoprávnemu orgánu, ktorého poslaním je najmä financovať sociálne činnosti alebo projekty, je odôvodnené, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že o taký prípad išlo len vzhľadom na určitý počet naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, ako sú najmä ochrana spotrebiteľov, predchádzanie podvodom a podnecovaniu občanov k nadmerným výdavkom spojeným s hrami, ako aj predchádzanie narušeniam spoločenského poriadku vo všeobecnosti, a to pri zohľadnení niektorých morálnych, náboženských alebo kultúrnych osobitosti typických pre uvedenú činnosť (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Läärä a i., C-124/97, EU:C:1999:435, body 41 a 42; Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, body 66, 67 a 72, ako aj Stoß a i., C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, body 79 a 81 až 83).
- 169 Je však potrebné konštatovať, že pokiaľ ide o takú činnosť, akou je činnosť, ktorej sa týka prejednávaná žaloba, chýbajú porovnateľné ciele a osobitosti.
- 170 Po druhé, pokiaľ ide o tvrdenie, ktoré takisto uviedla maďarská vláda a podľa ktorého priznanie sporného monopolu pri neexistencii dostupných rozpočtových zdrojov predstavovalo jedinú možnosť úspešného vykonania sociálnej činnosti zverenej MNRR, treba uviesť, že skutočnosť, že príjmy dosiahnuté držiteľom monopolu predstavujú zdroj financovania sociálnych programov, neodôvodňuje obmedzenie slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb.
- 171 Na druhej strane, pokiaľ ide o tvrdenie maďarskej vlády, podľa ktorého sa členskému štátu ponecháva sloboda zriadiť taký monopol, o aký ide v prejednávanej veci, z dôvodu jeho mzdových a daňových politik, treba najskôr pripomenúť, že členské štáty musia vykonávať svoju právomoc v oblasti priamych daní pri rešpektovaní práva Únie, a najmä základných slobôd zaručených Zmluvou (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Skandia a Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, bod 25 a citovanú judikatúru, ako aj Berlington Hungary a i., C-98/14, EU:C:2015:386, bod 34 a citovanú judikatúru). To isté platí, pokiaľ ide o politiku, ktorú členské štáty sledujú v oblasti zamestnanosti, najmä v oblasti miezd (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Portugaia Construçãoes, C-164/99, EU:C:2002:40, bod 24, Komisia/Nemecko, C-341/02, EU:C:2005:220, bod 24, ako aj ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, body 39 až 41).
- 172 V prejednávanej veci však maďarská vláda, ktorá sa odvoláva na svoju právomoc v daňovej a mzdovej oblasti, neuviedla, v čom zriadenie verejného monopolu na vydávanie poukázok zakladajúcich nárok na daňové zvýhodnenie, ktoré možno poskytnúť zamestnancom ako vecné výhody, v prejednávanom prípade zodpovedá legitímnym cieľom, ktoré by prípadne mohli odôvodniť obmedzenia zavedené takýmto opatrením, ktoré sa týkajú slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb zaručených právom Únie, ani v čom takéto obmedzenia splňajú požiadavky zásady proporcionality.

- 173 Z uvedených úvah vyplýva, že treba vyhovieť žalobnému dôvodu založenému na porušení článkov 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, ktoré vyplývajú z toho, že na činnosť vydávania poukážok, prostredníctvom ktorých možno nakúpiť hotové jedlá a ktoré môžu byť poskytnuté zamestnancom ako vecná výhoda za daňovo zvýhodnených podmienok, sa uplatňuje režim monopolu.
- 174 Vzhľadom na to, že už samotné zriadenie tohto monopolu sa musí považovať za nezlučiteľné s ustanoveniami Zmluvy, nie je potrebné rozhodnúť o druhom žalobnom dôvode Komisie, ktorý sa v podstate zakladá na tom, že aj keby bol uvedený monopol v zásade prípustný, tento monopol začal fungovať bez primeraných prechodných opatrení, a to v rozpore s tými istými ustanoveniami a zásadou proporcionality.

O trovách

- 175 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania a Maďarsko nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

- Maďarsko tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti režim rekreačnej karty Széchenyi, upravený nariadením vlády č. 55/2011 z 12. apríla 2011 o vydávaní a používaní rekreačných kariet Széchenyi, v znení zákona č. CLVI z 21. novembra 2011 o zmene niektorých daňových predpisov a iných súvisiacich právnych predpisov, porušilo smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu v rozsahu, v akom:**
 - § 13 uvedeného nariadenia vlády v spojení s § 2 ods. 2 písm. d) zákona č. XCVI z roku 1993 o fondoch dobrovoľného vzájomného poistenia, § 2 písm. b) zákona č. CXXXII z roku 1997 o pobočkách a obchodnom zastúpení podnikov so sídlom v zahraničí, ako aj § 1, § 2 ods. 1 a 2, § 55 ods. 1 a 3 a § 64 ods. 1 zákona č. IV z roku 2006 o obchodných spoločnostiach vylučuje možnosť, aby pobočky spoločností vydávali rekreačné karty Széchenyi, čím odporuje článku 14 bodu 3 tejto smernice,
 - uvedený § 13 v spojení s tými istými vnútroštátnymi ustanoveniami, ktorý vzhľadom na podmienky stanovené v tom istom § 13 písm. a) až c) neuznáva činnosť skupín spoločností, ktorých materská spoločnosť nie je spoločnosťou založenou podľa maďarského práva a ktorých členovia nevykonávajú činnosť prostredníctvom foriem spoločností podľa maďarského práva, odporuje článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. b) a článku 15 ods. 3 uvedenej smernice,
 - § 13 nariadenia vlády č. 55/2011 v spojení s tými istými vnútroštátnymi ustanoveniami, ktorý vyhradzuje možnosť vydávať rekreačné karty Széchenyi len bankám a finančným inštitúciám, keďže iba tie sú schopné splniť podmienky stanovené v tomto § 13, odporuje článku 15 ods. 1, článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 15 ods. 3 tej istej smernice,
 - uvedený § 13 odporuje článku 16 smernice 2006/123, keďže na vydávanie rekreačných kariet Széchenyi vyžaduje existenciu prevádzky v Maďarsku.
- Režim poukážky Erzsébet, upravený zákonom č. CLVI z 21. novembra 2011 a zákonom č. CIII zo 6. júla 2012 o programe Erzsébet, odporuje článkom 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ v rozsahu, v akom táto vnútroštátna právna úprava vytvára v prospech verejných orgánov monopol v oblasti vydávania poukážok na potraviny, ktoré môžu za daňovo zvýhodnených podmienok poskytovať zamestnávateľia svojim zamestnancom ako vecné výhody.**

3. MaĎarsko je povinné nahradiť trovy konania.

Podpisy