



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 17. září 2015¹

Věc C-179/14

**Evropská komise
proti**

Maďarsku

„Nesplnění povinnosti státem — Článek 49 SFEU — Svoboda usazování — Článek 56 SFEU — Volný pohyb služeb — Směrnice 2006/123/ES — Články 14 až 16 — Vydávání daňově zvýhodněných stravenek — Omezení — Odůvodnění — Monopol“

1. Prostřednictvím této žaloby navrhuje Evropská komise Soudnímu dvoru, aby konstatoval, že Maďarsko tím, že přijalo novou vnitrostátní právní úpravu týkající se stravenek, jakož i volnočasových poukazů a poukazů pro účely dovolené, která vstoupila v platnost k 1. lednu 2012, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 14 bodu 3, čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. b) a d), čl. 15 odst. 3 a článku 16 směrnice 2006/123/ES², jakož i z článků 49 SFEU a 56 SFEU.
2. V první části žaloby Komise v podstatě uvádí, že podle výše uvedené právní úpravy je vydávání elektronické karty Széchenyi (dále jen „karta SZÉP“) nyní vázáno omezujícími podmínkami, a sice takovými, že tuto kartu mohou vydávat pouze finanční instituce se sídlem v Maďarsku³, což je v rozporu s ustanoveními směrnice 2006/123, jež se týkají svobody usazování a volného pohybu služeb.
3. Ve druhé části žaloby se Komise v podstatě domnívá, že výše uvedená právní úprava je v rozporu i s články 49 SFEU a 56 SFEU, a to vzhledem k tomu, že monopol v oblasti vydávání poukazů, které umožňují zaměstnancům podniků získat věcné výhody v podobě hotových jídel (dále jen „poukazy Erzsébet“), přiznává obecně prospěšné nadaci, konkrétně Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Maďarská národní nadace pro rekreaci; dále jen „MNNR“).
4. V tomto stanovisku Soudnímu dvoru nejprve navrhuji, aby prohlásil žalobu za přípustnou, s výjimkou nepřesného žalobního důvodu, který se týká okolnosti, že podmínkou pro vydávání karty SZÉP je existence smluvního vztahu se vzájemnou pojišťovnou trvajícího nejméně pět let.
5. Následně uvedu důvody, z nichž se domnívám, že zaprvé maďarská právní úprava týkající se této karty porušuje čl. 14 bod 3, čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. b), čl. 15 odst. 3 a článek 16 směrnice 2006/123/ES a zadruhé žalobní důvod týkající se porušení čl. 15 odst. 2 písm. d) této směrnice musí být zamítnut jako nepodložený.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36).

3 — Při této příležitosti je třeba poznamenat, že tuto kartu mohou zaměstnanci podniků použít k tomu, aby získali věcné výhody v podobě restauračních, ubytovacích nebo volnočasových služeb.

6. A konečně vysvětlím, proč mám za to, že v souvislosti s žalobním důvodem týkajícím se poukazů Erzsébet musí být žaloba přijata.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Smlouva o fungování EU

7. Článek 49 první pododstavec SFEU stanoví:

„V rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu.“

8. Článek 56 první pododstavec SFEU stanoví:

„Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.“

2. Směrnice 2006/123

9. Oddíl 2, který je nadepsán „Zakázané požadavky nebo požadavky podléhající hodnocení“, který je součástí kapitoly III směrnice 2006/123 týkající se „[s]vobody usazování pro poskytovatele“, obsahuje články 14 a 15.

10. Článek 14 této směrnice, jehož předmětem jsou „[z]akázané požadavky“, stanoví:

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

[...]

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

[...]“

11. Článek 15 uvedené směrnice, jehož předmětem jsou „[p]ožadavky podléhající hodnocení“, stanoví:

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

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

[...]

b) povinnost poskytovatele mít určitou právní formu;

[...]

d) požadavky jiné než související se záležitostmi upravenými směrnicí 2005/36/ES^[4] nebo stanovené jinými nástroji Společenství, které vyhrazují přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti;

[...]

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

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

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

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

[...]“

12. Součástí kapitoly IV směrnice 2006/123, která je nadepsána „Volný pohyb služeb“, je článek 16, jehož předmětem je „[v]olný pohyb služeb“. Uvedený článek stanoví:

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

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

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

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

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

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

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

a) povinnost poskytovatele být na jejich území usazen;

[...]

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. L 255, s. 22).

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

[...]

B – Maďarské právo

1. Režim věcných výhod

13. Článek 71 zákona č. CXVII z roku 1995 o dani z příjmu umožňuje zaměstnavatelům, aby poskytovali svým zaměstnancům věcné výhody za příznivějších daňových podmínek.

14. Režim těchto věcných výhod byl do značné míry změněn zákonem č. CLVI z roku 2011, kterým se mění některé daňové předpisy a předpisy s nimi související⁵. V souladu s článkem 477 tohoto zákona vstoupil tento zákon v platnost dnem 1. ledna 2012. Článek 71 zákona o dani z příjmu, ve znění zákona č. CLVI z roku 2011, stanoví:

„1. Věcnými výhodami, jež poskytuje zaměstnavatel zaměstnancům, se rozumí:

- a) část příjmu do výše minimální mzdy na osobu a na zdaňovací období, která je poskytnuta zaměstnanci osobně nebo pro jeho rodinné příslušníky, a to v podobě příspěvku na dovolenou čerpanou v rekreačním objektu, jehož majitelem či správcem je zaměstnavatel;
- b) podle výběru zaměstnavatele,
- ba) část příjmu do výše 12 500 HUF, která je poskytnuta za účelem konzumace jídel, a to v rámci stravovacích služeb zajišťovaných na pracovišti (v jídelně), ve stravovacím zařízení umístěném v budově zaměstnavatele [včetně stravenek nebo elektronických poukázek vydávaných zaměstnavatelem nebo osobou zajišťující provoz stravovacího zařízení, jež mohou být použity pro výše uvedené účely a ve výše uvedené hodnotě, a to výlučně ve stravovacím zařízení (v jídelně) umístěném v budově zaměstnavatele], nebo
- bb) co se týče příjmu poskytnutého ve formě poukazů Erzsébet, část příjmu do výše 5 000 HUF měsíčně, která je poskytována za každý započatý měsíc smluvního vztahu, z něhož tato výhoda vychází (a to i se zpětnou účinností v rámci téhož daňového období);
- c) co se týče karty [SZÉP],
- ca) příspěvek do výše 225 000 HUF v rámci jednoho zdaňovacího období, je-li poskytován několika subjekty, který se převádí na „ubytovací“ podúčet karty a který lze použít pro účely ubytovacích služeb uvedených v nařízení [vlády č. 55/2011 ze dne 12. dubna 2011 o vydávání a používání volnočasové karty Széchenyi⁶];
- cb) příspěvek do výše 150 000 HUF v rámci jednoho zdaňovacího období, je-li poskytován několika subjekty, který se převádí na „stravovací“ podúčet karty a který lze použít pro účely stravovacích služeb uvedených v nařízení [o SZÉP], poskytovaných ve stravovacích zařízeních poskytujících teplá jídla (včetně stravovacích zařízení na pracovišti);

5 — Dále jen „zákon č. CLVI z roku 2011“.

6 — Dále jen „nařízení o SZÉP“.

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

[...]“

2. Karta SZÉP

15. Článek 13 nařízení o SZÉP stanoví:

„Subjektem způsobilým k vydání karty je každý poskytovatel služby ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona č. XCVI z roku 1993 o vzájemných pojišťovnách (dále jen ‚zákon o vzájemných pojišťovnách‘) – s výjimkou fyzických osob a poskytovatelů služeb, kteří mají s výše uvedeným poskytovatelem služby smluvní vztah – zřízený na dobu neurčitou nebo na dobu určitou v trvání nejméně pěti let ode dne vydání karty a který spolu s určitou obchodní společností, která je považována za skupinu společností ve smyslu zákona č. IV z roku 2006 [o obchodních společnostech] nebo za subjekt fakticky fungující jako takováto skupina společností, nebo spolu se vzájemnou pojišťovnou uvedenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) zákona o vzájemných pojišťovnách, k níž je poskytovatel služeb vázán smluvním vztahem trvajícím nejméně pět let – s výjimkou činností týkajících se správy vkladů a investičních transakcí – splňuje všechny níže uvedené podmínky:

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

[...]“

16. Podle čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona o vzájemných pojišťovnách je poskytovatel služeb definován následovně:

„ ‚poskytovatel služeb‘: každá fyzická či právnická osoba a obchodní společnost bez právní subjektivity, která na základě smlouvy uzavřené se vzájemnou pojišťovnou vykonává na její účet operace spadající do činnosti vzájemné pojišťovny, tyto činnosti umožňuje či usnadňuje nebo sama vykonává plnění, jež jsou vlastní vzájemným pojišťovnám, s výjimkou poskytovatelů služeb zdravotního pojištění [...]“

17. Podle článku 1 zákona o obchodních společnostech:

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

2. [...] tímto zákonem se řídí rovněž zakládání a fungování uznaných skupin společností [...].“

18. Článek 2 tohoto zákona stanoví:

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

2. Veřejné obchodní společnosti a komanditní společnosti nemají právní subjektivitu. Právní subjektivitu mají společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti.“

19. Podle článku 55 tohoto zákona:

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

[...]

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

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

„Ustanovení článku 60 jsou použitelná i v případě, že neexistuje smlouva o nadřazenosti a že nedošlo k zápisu uznané skupiny společností, pod podmínkou, že obchodní společnosti, které jsou součástí téže skupiny společností, na základě dlouhodobé nepřerušené spolupráce mezi ovládající společností a ovládaný(ými) společností(mi), která trvá nejméně tři roky, řídí svou činnost toutéž obchodní strategií a že jejich skutečné jednání zaručuje, že budou výhody a nevýhody způsobené fungováním ve skupině rozdělovány předvídatelným a spravedlivým způsobem.“

21. Článek 2 písm. b) zákona č. CXXXII z roku 1997 o pobočkách a obchodních zastoupeních podniků se sídlem v zahraničí (dále jen „zákon o pobočkách“) definuje pojem „pobočka“ takto:

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

3. Poukazy Erzsébet

22. Podle čl. 3 bodu 87 zákona o dani z příjmu, ve znění čl. 1 odst. 5 zákona č. CLVI z roku 2011, jsou poukazy Erzsébet definovány následovně:

„ ‚poukazy Erzsébet‘: poukazy, které vydává [MNNR] v elektronické či papírové formě a které lze použít k nákupu hotových jídel [...].“

23. Poukazy Erzsébet jsou součástí programu Erzsébet, který se řídí zákonem č. CIII z roku 2012 o programu Erzsébet.

24. Podle článku 1 tohoto zákona:

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

25. Článek 2 uvedeného zákona stanoví:

„1. Pro účely tohoto zákona se rozumí:

- a) „programem Erzsébet“: každý program či každá služba se sociálním zaměřením, které organizuje a uskutečňuje stát za účelem plnění cílů uvedených v článku 1 a které nesledují na trhu dosažení zisku;
- b) „poukazy Erzsébet“: poukazy, které vydává [MNNR] a které lze použít:
 - ba) k nákupu hotových jídel [...];

2. Provádění programu Erzsébet zajišťuje MNNR.

[...]“

26. MNNR je obecně prospěšná nadace registrovaná v Maďarsku. Majetek, který jí byl přidělen, je oprávněna využívat k pokrývání sociálních potřeb, k poskytování služeb a k souvisejícím činnostem, jakož i k provádění dalších programů sociální povahy.

27. Článek 6 zákona o programu Erzsébet stanoví:

„1. Pro účely plnění úkolů souvisejících s programem Erzsébet je [MNNR] oprávněna uzavírat smlouvy s občanskoprávními subjekty, obchodními společnostmi a jakýmkoli jinými fyzickými či právními osobami.

2 Pro účely plnění veřejných úkolů vymezených [zákonem] stát podpoří zřizování, rozvoj a využívání hotelů a kempů určených k zajišťování sociálních prázdninových aktivit a volnočasových programů a programů pro děti.“

28. Článek 7 tohoto zákona se týká vstupu tohoto zákona v platnost.

II – Postup před zahájením soudního řízení

29. Vzhledem k tomu, že se Komise domnívala, že Maďarsko tím, že přijalo novou vnitrostátní právní úpravu týkající se stravenek, volnočasových poukazů a poukazů pro účely dovolené, nesplnilo povinnosti vyplývající z článků 9 a 10, čl. 14 bodu 3, čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. b) a d), čl. 15 odst. 3 a článku 16 směrnice 2006/123 a z článků 49 SFEU a 56 SFEU, zaslala tomuto členskému státu dne 21. června 2012 výzvu dopisem.

30. Maďarsko odpovědělo dopisem ze dne 20. července 2012, v němž konstatovalo, že zavedení omezení, na něž Komise upozornila, bylo odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. Současně předložilo pozměňovací návrhy k ustanovením týkajícím se karty SZÉP s cílem uvést je do souladu s unijním právem. Co se týče poukazů Erzsébet, Maďarsko oznámilo v příloze své odpovědi nová ustanovení týkající se programu Erzsébet a jeho cílů, která byla přijata v měsíci červenci 2012.

31. Dopisem ze dne 22. listopadu 2012 zaslala Komise Maďarsku odůvodněné stanovisko, v němž setrvala na svém tvrzení, že maďarská právní úprava týkající se karty SZÉP a poukazů Erzsébet porušuje ustanovení, na něž odkázala ve své výzvě dopisem.

32. Na toto odůvodněné stanovisko Maďarsko odpovědělo dopisem ze dne 27. prosince 2012, v němž v podstatě zopakovalo vyjádření, které uvedlo ve svém dopise ze dne 20. července 2012, a opětovně popřelo, že by jakkoli nesplnilo povinnosti.

33. Komise považovala tyto odpovědi za nedostatečné, a proto podáním ze dne 10. dubna 2014 podala projednávanou žalobu.

III – Návrhová žádání účastníků řízení

34. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- konstatoval, že Maďarsko zavedením a zachováním režimu karty SZÉP, který je upraven nařízením o SZÉP (a který byl změněn zákonem č. CLVI z roku 2011), porušilo směrnici 2006/123, neboť:
 - článek 13 nařízení o SZÉP ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona o vzájemných pojišťovnách a s čl. 2 písm. b) zákona o pobočkách, jakož i s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona o obchodních společnostech, vylučuje možnost, aby kartu SZÉP vydávaly pobočky, a porušuje tak čl. 14 bod 3 a čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123,
 - článek 13 nařízení o SZÉP ve spojení s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona o obchodních společnostech a s čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona o vzájemných pojišťovnách, jakož i s čl. 2 písm. b) zákona o pobočkách, neuznává, z hlediska splnění podmínek stanovených v čl. 13 písm. a) až c) nařízení o SZÉP, činnost skupin, jejichž mateřskou společností není společnost založená podle maďarského práva a jejíž členové nemají formu společnosti, již stanoví maďarské právo, a porušuje tím čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. b) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123,
 - článek 13 nařízení o SZÉP ve spojení s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona o obchodních společnostech a s čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona o vzájemných pojišťovnách, jakož i s čl. 2 písm. b) zákona o pobočkách, vyhrazuje možnost vydávání karty SZÉP bankám a finančním institucím, neboť pouze tyto subjekty mohou splnit podmínky stanovené ve výše uvedeném článku 13, a porušuje tím čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. d) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123,
 - článek 13 nařízení o SZÉP je v rozporu s článkem 16 směrnice 2006/123, neboť pro účely vydávání karty SZÉP požaduje existenci usazení v Maďarsku;
- podpůrně a pro případ, že se ustanovení směrnice 2006/123 uvedená v první odrážce nevztahují na vnitrostátní ustanovení uvedená v téže odrážce, konstatoval, že režim karty SZÉP, který se řídí nařízením o SZÉP, je v rozporu s články 49 SFEU a 56 SFEU;
- konstatoval, že režim poukazů Erzsébet upravený zákonem č. CLVI z roku 2011 a zákonem č. CIII z roku 2012, který přiznává veřejnoprávním subjektům monopol v oblasti vydávání stravenek na studená jídla a který vstoupil v platnost bez zavedení přiměřených přechodných období a opatření, je v rozporu s články 49 SFEU a 56 SFEU, vzhledem k tomu, že čl. 1 odst. 5 a článek 477 zákona č. CLVI z roku 2011, jakož i čl. 2 odst. 1 a 2 a články 6 a 7 zákona č. CIII z roku 2012 stanoví nepřiměřená omezení;
- uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

35. Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu podanou Komisí, a to jako nepodloženou, co se týče části žaloby týkající se režimu karty SZÉP, a jako nepřípustnou, co se týče části žaloby týkající se režimu poukazů Erzsébet;
- podpůrně, zamítl žalobu jako nepodloženou, co se týče obou výše uvedených režimů;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

IV – Žaloba

A – K přípustnosti

1. Hlavní argumenty účastníků řízení

36. Maďarsko se ve své žalobní odpovědi dovolává nepřípustnosti žalobního důvodu týkajícího se poukazů Erzsébet, přičemž tvrdí, že bod návrhového žádání Komise, který se tohoto žalobního důvodu týká, je založen na omylu.

37. Maďarsko zastává zaprvé názor, že tento bod návrhového žádání se mylně zaměřuje na „články 1 a 5“ zákona č. CLVI z roku 2011 namísto na čl. 1 odst. 5 tohoto zákona. Zadržé Maďarsko tvrdí, že neshledává žádné důvody, z nichž by článek 477 tohoto zákona a ustanovení týkající se programu Erzsébet, tj. čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 6 odst. 1 a 2 a článek 7, na něž Komise odkazuje v návrhových žádáních své žaloby, měly porušovat unijní právo. Zatřetí Maďarsko uvádí, že s ohledem na vnitrostátní ustanovení, jež Komise cituje, se zdá, že výtky je namířena proti celé právní úpravě týkající se programu Erzsébet, což je v rozporu s tvrzením Komise, že žaloba se netýká opatření v oblasti sociální politiky prováděných v rámci tohoto programu.

38. Komise je toho názoru, že tvrzení Maďarska nelze přijmout.

2. Mé posouzení

39. Nejprve vysvětlím, proč se stejně jako Komise domnívám, že důvody nepřípustnosti vznesené v souvislosti s právní úpravou týkající se poukazů Erzsébet musí být zamítnuty, a poté bude nezbytné, abych přezkoumal přípustnost žalobních důvodů týkajících se karty SZÉP.

a) K přípustnosti žalobního důvodu týkajícího se poukazů Erzsébet

40. Především je třeba konstatovat, že Komise ve své replice uznala, že se při odkazu na zákon č. CLVI z roku 2011 dopustila omylu, a uvedla, že správně mělo být odkázáno nikoli na články 1 a 5 tohoto zákona, nýbrž na čl. 1 odst. 5 tohoto zákona. Komise proto samostatným dopisem tento bod opravila. Stejně jako Komise se domnívám, že tato chyba nemůže mít žádný vliv na správné pochopení žaloby.

41. Zadržé jsem toho názoru, že z bodu 74 žaloby jednoznačně vyplývá, že předmětem žaloby podané Komisí je pouze určitá část maďarské právní úpravy týkající se poukazů Erzsébet, a nikoli všechna opatření v oblasti sociální politiky, jež byla přijata v rámci programu Erzsébet. Ve zmíněném bodě 74 totiž Komise uvádí, že žaloba „se týká režimu poukazů Erzsébet pouze v tom rozsahu, v němž stanoví, že příspěvek poskytovaný zaměstnavatelem na nákup hotových jídel může být považován za věcnou výhodu pouze tehdy, pokud je k tomuto nákupu využito poukazů Erzsébet“.

42. Považuji tedy za relevantní, že je v návrhovém žádání žaloby odkazováno na dva vnitrostátní zákony, jež zavádějí tento nový režim poukazů Erzsébet, konkrétně pak na určitá vnitrostátní ustanovení, která se týkají zejména definice těchto poukazů a vstupu zmíněného režimu v platnost.

43. Kromě toho se stejně jako Komise domnívám, že na případný nesoulad týkající se vnitrostátních ustanovení, jež Komise zpochybnila, mělo Maďarsko s ohledem na zásadu loajální spolupráce upozornit již v rámci postupu před zahájením soudního řízení.

44. V každém případě mám za to, že žalobní důvod týkající se poukazů Erzsébet v té podobě, v jaké je uveden v návrhovém žádání žaloby, nebránil Maďarsku v tom, aby mohlo uplatnit své argumenty, a neomezil tedy jeho právo na obhajobu. V tomto ohledu je nutné uvést, že Maďarsko zastávalo v duplice mimo jiné názor, že „proti žalobním důvodům uvedeným Komisí [bylo] možné vznést věcné argumenty“⁷.

45. S ohledem na výše uvedené úvahy se tedy domnívám, že žaloba musí být prohlášena za přípustnou, co se týče žalobního důvodu týkajícího se režimu poukazů Erzsébet.

b) K přípustnosti žalobních důvodů týkajících se karty SZÉP

46. Po prostudování textu žaloby jsem dospěl k názoru, že z něj nejsou zcela jasné žalobní důvody týkající se právní úpravy karty SZÉP, a to zejména z důvodu nesoudržnosti mezi samotným zněním žaloby a návrhovými žádáními, která jsou v ní obsažena.

47. V této souvislosti bych rád uvedl, že Komise ve své žalobě konstatuje, že požadavek, podle něhož je podnik způsobilý splnit podmínky stanovené v článku 13 nařízení o SZÉP, pokud navázal smluvní vztah se vzájemnou pojišťovnou trvající nejméně pět let, „[je v] rozporu s článkem 49 SFEU, neboť bez vážného důvodu [omezuje] okruh podniků, jež mohou kartu SZÉP vydávat“⁸. V návrhových žádáních žaloby není však o tomto žalobním důvodu sebemenší zmínka.

48. Poté, co byla Komise během jednání na tuto záležitost dotázána, upřesnila, že podle jejího mínění tento požadavek nespadá do působnosti směrnice 2006/123, a měl by tedy být posuzován ve světle článku 49 SFEU. Nadto uvedla, že tento požadavek, chápán ve spojení s ostatními požadavky uvedenými v článku 13 nařízení o SZÉP, spadá do působnosti čl. 15 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123, v němž jsou zakázány požadavky, které vyhražují přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti. Podle mínění Komise je tato výtku nepřímo obsažena také ve třetím žalobním důvodu uvedeném v návrhových žádáních žaloby.

49. Vedle toho, že odůvodnění, jež Komise uvedla v souvislosti s tímto tvrzeným porušením, je velmi stručné, je třeba uvést, že nespĺňuje ani požadavky týkající se soudržnosti a přesnosti, jež vyplývají z ustálené judikatury vycházející ze současného čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora⁹.

50. Z této judikatury totiž vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů a tyto údaje musí být „natolik jasné a přesné“, aby umožnily žalovanému připravit si obhajobu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová žádání žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů¹⁰.

51. Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že tyto požadavky vyplývající z čl. 120 písm. c) jednacího řádu mohou být přezkoumány i bez návrhu¹¹.

7 — Bod 6.

8 — Bod 64.

9 — Podle tohoto ustanovení musí žaloba uvedená v článku 21 statutu obsahovat předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty, jakož i stručný popis uvedených žalobních důvodů.

10 — Viz rozsudky Komise v. Španělsko (C-211/08, EU:C:2010:340, bod 32 a citovaná judikatura), Komise v. Portugalsko (C-458/08, EU:C:2010:692, bod 49 a citovaná judikatura), a Komise v. Polsko (C-678/13, EU:C:2015:358, bod 16 a citovaná judikatura).

11 — Viz rozsudky Komise v. Estonsko (C-39/10, EU:C:2012:282, bod 25 a citovaná judikatura), jakož i Komise v. Polsko (C-281/11, EU:C:2013:855, body 121 až 123). V tomto smyslu viz rovněž rozsudek Komise v. Česká republika (C-343/08, EU:C:2010:14, bod 25).

52. Dodejme ještě, že Soudní dvůr také určil, že „v žalobě podané podle článku 258 SFEU musí být *výtky uvedeny souvisle a přesně*, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pochopit rozsah vytýkaného porušení unijního práva, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obhajobu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti“¹².

53. S ohledem na to, co je uvedeno výše, se tedy domnívám, že projednávaná žaloba musí být prohlášena za nepřípustnou, co se týče žalobního důvodu týkajícího se požadavku smluvního vztahu se vzájemnou pojišťovnou trvajícího nejméně pět let, který je uveden v článku 13 nařízení o SZÉP.

B – *K věci samé*

54. Než se začnu zabývat žalobním důvodem týkajícím se poukazů Erzsébet, přezkoumám žalobní důvody týkající se karty SZÉP.

1. Žalobní důvody týkající se karty SZÉP

a) Použitelnost směrnice 2006/123

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

55. Komise v žalobě uvádí, že soulad maďarské právní úpravy týkající se karty SZÉP s unijním právem by měl být posouzen především ve světle směrnice 2006/123. Přezkum slučitelnosti této právní úpravy s unijním právem ve světle článků 49 SFEU a 56 SFEU by měl být podle jejího názoru proveden pouze v případě nepoužitelnosti této směrnice.

56. Komise je toho názoru, že směrnice 2006/123 je v projednávané věci použitelná, neboť vydávání a používání karty SZÉP nepatří mezi služby, které byly výslovně vyňaty z působnosti této směrnice. Jak totiž Komise uvádí, nařízení o SZÉP nelze označit ani za „daňový právní předpis“ ve smyslu čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/123¹³ ani za „finanční službu“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice¹⁴.

57. Ze spisu vyplývá, že v rámci postupu před zahájením soudního řízení Maďarsko použitelnost směrnice 2006/123 zpochybnilo, přičemž uvedlo, že činnost spočívající ve vydávání a používání karty SZÉP v té podobě, v jaké vyplývá z dotčené vnitrostátní právní úpravy, představuje finanční službu, a proto nespadá do působnosti této směrnice.

ii) Mé posouzení

58. Stejně jako Komise se domnívám, že o použitelnosti směrnice 2006/123 nemůže být pochyb, a to z důvodů, jež uvedu níže.

12 — Viz rozsudek Komise v. Španělsko (C-375/10, EU:C:2011:184, bod 11 a citovaná judikatura). Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

13 — V tomto ustanovení se uvádí, že tato směrnice „se nevztahuje na oblast daní“.

14 — V tomto ustanovení se uvádí, že směrnice 2006/123 se nevztahuje na „finanční služby jako bankovníctví, úvěry, pojištění a zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. L 177, s. 1)]“.

59. Zprv je třeba uvést, že působnost směrnice 2006/123 byla vymezena vylučovacím způsobem¹⁵, a to v tom smyslu, že se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě¹⁶, s výjimkou služeb, které jsou z působnosti této směrnice výslovně vyňaty.

60. Stejně jako Komise mám za to, že činnost spočívající ve vydávání karty SZĚP nespadá do oblasti daní ve smyslu čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/123 a nepředstavuje finanční službu související s platbami ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice, což znamená, že zmíněná směrnice je na projednávanou žalobu použitelná.

61. Pokud jde o oblast daní, ze spisu vyplývá, že dotčená ustanovení se netýkají věcných výhod ani daňových hledisek režimu karty SZĚP v pravém slova smyslu, ale týkají se pouze vydávání této karty, která zakládá mimo jiné nárok na tyto věcné výhody. Předmět dotčených vnitrostátních ustanovení tedy nespadá do oblasti daní.

62. Co se týče kvalifikace ve smyslu „finanční služby“, mám stejně jako Komise za to, že jak je uvedeno v čl. 2 odst. 2 písm. a) nařízení o SZĚP, karta SZĚP „slouží výlučně k určení totožnosti zaměstnance, který je příjemcem příspěvku, jeho rodinných příslušníků a jeho zaměstnavatele, jakož i totožnosti poskytovatele služeb, a není určena k uchování elektronických peněz ani k provádění přímých platebních operací“. Za těchto okolností není možné, aby byla činnost spočívající ve vydání takovéto karty kvalifikována jako „finanční služba“ související s platbami.

63. Z druhého se stejně jako Komise domnívám, že služby nabízené prostřednictvím takových nástrojů, jako je karta SZĚP, nejsou upraveny žádnými jinými unijními právními předpisy týkajícími se konkrétně finančních služeb. Komise v této souvislosti správně připomíná, že činnost spočívající ve vydávání poukazů shodných s kartou SZĚP nespadá do působnosti směrnice 2007/64/ES¹⁷ ani směrnice 2009/110/ES¹⁸.

64. Důvodem k vyloučení finančních služeb z působnosti směrnice 2006/123 je přitom skutečnost, že v dané oblasti existují zvláštní unijní právní předpisy¹⁹.

65. A nadto, Maďarsko sice v rámci postupu před zahájením soudního řízení upozornilo na okolnost, že by karta SZĚP mohla být považována za finanční službu, avšak ve spisech předložených Soudnímu dvoru se již takovýto argument vůbec neobjevuje.

66. Vzhledem k tomu, že činnost, která je dotčena v projednávané žalobě, nespadá do působnosti žádné zvláštní právní úpravy v oblasti finančních služeb ani do oblasti daní, spadá tedy do působnosti směrnice 2006/123.

67. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti se tudíž domnívám, že tato směrnice je použitelná.

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

16 — Viz čl. 2 odst. 1 této směrnice.

17 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES (Úř. věst. L 319, s. 1). Viz čl. 3 písm. k) směrnice 2007/64.

18 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. září 2009 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností, o změně směrnic 2005/60/ES a 2006/48/ES a o zrušení směrnice 2000/46/ES (Úř. věst. L 267, s. 7). Článek 1 odst. 4 směrnice 2009/110 odkazuje na čl. 3 písm. k) směrnice 2007/64.

19 — Podle mínění mnohých autorů platí v oblasti finančních služeb úsloví „*specialia generalibus derogant*“. Směrnice 2006/123 je tedy obecným právním předpisem, který by byl použit v případě, že by neexistovala žádná jiná zvláštní právní úprava. Viz zejména Chabaud, L., *op. cit.*, s. 39 a 40. Ve prospěch takovéto analýzy hovoří podle mého názoru i bod 18 odůvodnění směrnice 2006/123. V první větě tohoto bodu odůvodnění se totiž uvádí, že „[f]inanční služby by měly být z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny, neboť tyto činnosti jsou předmětem zvláštních právních předpisů Společenství, které jsou, stejně jako tato směrnice, zaměřeny na dosažení skutečného vnitřního trhu služeb“.

68. Otázku, zda bylo směrnicí 2006/123 dosaženo plné harmonizace, účastníci řízení nevniesli. Přesto však je její přezkum nezbytným předpokladem, stejně jako je tomu v případě otázky použitelnosti této směrnice.

69. Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že každé vnitrostátní opatření v oblasti, která byla na úrovni Unie plně harmonizována, musí být posuzováno nikoli s ohledem na ustanovení primárního práva, nýbrž s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního opatření²⁰. Pokud by tedy byla konstatována existence úplné harmonizace, znamenalo by to zejména, že nelze uplatnit odůvodnění, jež směrnice 2006/123 neuvádí, tj. odůvodnění, jež jsou výslovně stanovena v člancích 52 SFEU a 62 SFEU, jakož i některé z naléhavých důvodů obecného zájmu, na něž bylo poukázáno v judikatuře²¹.

70. Právní teoretici nejsou v této otázce zajedno²².

71. K výše uvedené otázce se Soudní dvůr vůbec poprvé vyjádřil v nedávno vydaném rozsudku²³, v němž uvedl, že „výklad čl. 3 odst. 3 směrnice 2006/123, podle kterého je členským státům dovoleno odůvodnit na základě primárního práva požadavek zakázaný článkem 14 této směrnice, by zbavil posledně uvedené ustanovení veškerého užitečného účinku a v konečném důsledku by popřel *cílenou harmonizaci*, které bylo touto směrnicí dosaženo“²⁴.

72. V tomto ohledu se Soudní dvůr řídil stanoviskem generálního advokáta Cruz Villalóna předneseném ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek²⁵. V tomto stanovisku bylo uvedeno, že „[s]měrnice o službách, vzhledem ke své povaze horizontálního nástroje, který dopadá na široké spektrum služeb (všechny, které nejsou výslovně vyloučeny z její věcné působnosti), neusiluje o všeobecnou harmonizaci různých služeb na vnitrostátní úrovni; jsou ovšem konkrétní aspekty, v nichž provádí úplnou *dílčí* harmonizaci“²⁶. Dále dodává, že takováto úplná *dílčí* harmonizace se týká článků 14 a 16 výše uvedené směrnice²⁷.

73. Soudní dvůr je tedy toho názoru, že směrnice 2006/123 provedla úplnou harmonizaci, pokud jde o článek 14 této směrnice, týkající se svobody usazování v případě služeb spadajících do její působnosti. Domnívám se, že tentýž závěr musí platit i v souvislosti s články 15 a 16 této směrnice. Stejně jako v článku 14 zmíněné směrnice v nich totiž zákonodárce Unie uvedl výčet omezujících požadavků, které musí být odstraněny z vnitrostátního právního řádu členských států²⁸.

74. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že soulad dotčené maďarské právní úpravy s unijním právem musí být přezkoumán ve světle směrnice 2006/123.

20 — Viz rozsudek UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, bod 63 a citovaná judikatura).

21 — Viz zejména Lemaire, C., „La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?“, *Revue Europe*, červen 2007, č. 6, složka 10, s. 15, bod 42, a Huglo, J.-G., „Droit d'établissement et libre prestation de services“, *Jurisclasseur Europe*, svazek 710, body 7, 73 a 101.

22 — Viz zejména Huglo, J.-G., *op. cit.*, body 7, 55, 73, 99 a 101; Lemaire, C., *op. cit.*, bod 42, a Hatzopoulos, V., „Que reste-t-il de la directive sur les services?“, *Cahiers de droit européen*, č. 3–4, 2007, s. 299, zvláště s. 323 a 324.

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

24 — Bod 37. Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

25 — Stanovisko generálního advokáta Cruze Villalóna přednesené ve věci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Bod 22 výše uvedeného stanoviska. V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Cruze Villalóna přednesené ve spojených věcech Duomo Gpa a další (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2011:736, bod 61). V této souvislosti je třeba poznamenat, že Komise ve svém návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu [COM(2004) 2 final] konstatovala, že tento návrh vychází z „cílené harmonizace“, která zahrnuje zejména zrušení některých druhů požadavků (s. 9 a 10).

27 — Bod 24 výše uvedeného stanoviska.

28 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna přednesené ve spojených věcech Duomo Gpa a další (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2011:736, bod 61), a Hatzopoulos, V., *op. cit.*, s. 351, bod 3.1.2.1.3.

b) Určení dotčené základní svobody

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

75. Zatímco Komise zastává názor, že maďarská právní úprava týkající se karty SZÉP by měla být přezkoumána ve světle svobody usazování a volného pohybu služeb, Maďarsko se naopak domnívá, že za relevantní může být považován jedině přezkum z pohledu svobody usazování.

76. Maďarsko totiž uvádí, že výše uvedenou kartu může vydávat pouze společnost usazená na území členského státu, kde jsou služby poskytovány.

77. V této souvislosti se Maďarsko domnívá, že subjekty vydávající karty SZÉP by měly být nedílnou součástí hospodářského a sociálního života Maďarska, což nelze zajistit v případě, kdy je služba poskytována pouze dočasně. Kromě toho uvádí, že argument, který uvedla Komise ohledně přeshraničního poskytování služeb a podle něhož je možné, aby byla karta SZÉP dobíjena na dálku a aby byla infrastruktura nezbytná k fungování tohoto systému vytvořena i bez přítomnosti v Maďarsku, platí nanejvýš v teoretické rovině. Maďarsko dodává, že hypotéza přeshraničního poskytování služeb a služeb poskytovaných na regionální úrovni je nerealistická a popírá samotnou logiku karty SZÉP, která vyžaduje, aby poskytovatelé, kteří tuto kartu přijímají, existovali na celém území Maďarska.

ii) Mé posouzení

78. Na rozdíl od Maďarska se domnívám, že článek 13 nařízení o SZÉP by měl být posouzen z pohledu jak článků směrnice 2006/123 týkajících se svobody usazování, tak článků této směrnice týkajících se volného pohybu služeb.

79. Z ustálené judikatury vyplývá, že „[u] vymezování příslušných oblastí působnosti zásad volného pohybu služeb a svobody usazování je důležité určit, zda je hospodářský subjekt usazen ve členském státě, v němž nabízí předmětnou službu, či nikoli [...]. Pokud je usazen v členském státě, v němž tuto službu nabízí, vztahuje se na něj působnost svobody usazování, jak je vymezena v článku [49 SFEU]. Pokud naopak hospodářský subjekt není v členském státě poskytnutí služby usazen, je přeshraničním poskytovatelem, na kterého se vztahuje volný pohyb služeb stanovený v článku [56 SFEU]“²⁹.

80. Je třeba uvést, že směrnice 2006/123 tuto judikaturu kodifikovala³⁰, což znamená, že se výše uvedené zásady uplatní i v rámci použití této směrnice.

81. Má-li tedy být určeno, zda se má na daný hospodářský subjekt vztahovat svoboda usazování, která je stanovena v člancích 14 a 15 směrnice 2006/123, nebo volný pohyb služeb, který je stanoven v článku 16 této směrnice, je třeba především ověřit, zda je tento hospodářský subjekt usazen v jiném členském státě, než je členský stát jeho původu, nebo zda má v úmyslu se v takovém členském státě usadit.

82. Komise konstatuje, že v projednávané věci se podmínky stanovené v článku 13 nařízení o SZÉP použijí bez rozdílu na podniky usazené v Maďarsku i na podniky usazené v jiných členských státech než v Maďarsku, přičemž Maďarsko toto konstatování nijak nezpochybnilo.

83. V tomto ohledu je třeba uvést, že výše uvedenými podmínkami je v podstatě požadováno, aby všechny podniky, které si přejí vydávat kartu SZÉP, měly v Maďarsku „stálou provozovnu“.

29 — Viz rozsudek *Duomo Gpa a další* (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283, bod 30 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek *Komise v. Španělsko* (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 22 a citovaná judikatura).

30 — Viz bod 77 odůvodnění této směrnice.

84. Jsem toho názoru, že požadavek týkající se stálé provozovny by mohl spadat do působnosti volného pohybu služeb „i“ do působnosti svobody usazování³¹. Volný pohyb služeb by se totiž na takovýto požadavek vztahoval v případě, že by dotčený hospodářský subjekt nebyl usazen v Maďarsku a měl by v úmyslu poskytovat dotčenou službu přeshraničním způsobem. A naopak, pokud by měl dotčený hospodářský subjekt v Maďarsku vedlejší provozovnu nebo by si přál se v tomto členském státě usadit, spadal by tentýž požadavek do působnosti svobody usazování³².

85. Nepřesvědčil mě ani argument vznesený Maďarskem, podle něhož je s ohledem na složitou povahu činnosti spočívající ve vydávání karty SZĚP nutné, aby byl subjekt, jež tuto kartu vydává, nedílnou součástí hospodářského a sociálního života Maďarska, což by vylučovalo možnost přeshraničního poskytování těchto služeb.

86. Stejně jako Komise mám totiž za to, že zaprvé podnik, který je usazen v jiném členském státě než v Maďarsku a rozhodne se vydávat v tomto členském státě kartu SZĚP, má v tomto státě právo využívat infrastrukturu, kterou potřebuje k poskytování svých služeb, a nelze jej nutit k tomu, aby se v něm za tímto účelem usadil³³, a zadruhé v projednávané věci nelze vyloučit, že by o výkon takovéto činnosti v Maďarsku mohly mít zájem i podniky usazené v jiných členských státech než v Maďarsku.

87. Výše uvedené úvahy mě přivedly k závěru, že dotčeny by mohly být obě zmíněné svobody, a to v závislosti na tom, jaká situace nastane. Jak uvedu níže, domnívám se, že požadavek týkající se stálé provozovny v Maďarsku představuje v obou těchto případech porušení relevantních ustanovení směrnice 2006/123.

88. Než přistoupím k přezkumu prvního žalobního důvodu, rád bych uvedl, že Komise se ve své výzvě dopisem i ve svém odůvodněném stanovisku dovolávala rozporu maďarského režimu týkajícího se karty SZĚP s články 9 a 10 zmíněné směrnice. V rámci žaloby však již na tento rozpor nepoukázala, což by mělo být chápáno v tom smyslu, že Komise vzala tuto výtku zpět, a omezila tím předmět své žaloby, to však samozřejmě nepředstavuje důvod nepřípustnosti³⁴.

c) K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 14 bodu 3 a čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123

89. Nejprve je namístě konstatovat, že Komise během jednání upřesnila, že co se týče prvního žalobního důvodu týkajícího se vyloučení poboček zahraniční společnosti, došlo pouze k porušení čl. 14 bodu 3 směrnice 2006/123. Znamená to tedy, že odkaz na čl. 15 odst. 2 písm. b) této směrnice vzala zpět. Mé posouzení bude proto omezeno pouze na tvrzené porušení čl. 14 bodu 3 této směrnice.

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

90. Komise v žalobě tvrdí, že článek 13 nařízení o SZĚP má diskriminační povahu a porušuje čl. 14 bod 3 směrnice 2006/123, vzhledem k tomu, že zmíněný článek 13 brání maďarským pobočkám zahraničních obchodních společností v tom, aby vydávaly kartu SZĚP.

91. Komise je toho názoru, že čl. 14 bod 3 směrnice 2006/123 jednoznačně bez jakékoli možnosti odůvodnění zakazuje, aby byl přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon v Maďarsku podmíněn splněním požadavku, který omezuje svobodu poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou.

31 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Španělsko (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 22).

32 — V tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Itálie (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 21 a citovaná judikatura), a Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, bod 46).

33 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie (C-145/99, EU:C:2002:142, bod 22 a citovaná judikatura).

34 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Bulharsko (C-198/12, EU:C:2014:1316, bod 16 a citovaná judikatura).

92. Podle Maďarska je vyloučení poboček zahraničních společností odůvodněno naléhavými důvody veřejného zájmu, jež připouští judikatura Soudního dvora i směrnice 2006/123, tj. ochranou spotřebitelů či osob využívajících těchto služeb³⁵, jakož i ochranou věřitelů. Činnost spočívající ve vydávání karet SZĚP mohou totiž podle něj vykonávat pouze podniky, které jsou nedílnou součástí maďarského hospodářství, tj. podniky usazené v Maďarsku.

ii) Mé posouzení

93. Ze spisu vyplývá, že první žalobní důvod vychází ze způsobu, jakým Komise vykládá článek 13 nařízení o SZĚP ve spojení se zákonem o vzájemných pojišťovnách a se zákonem o pobočkách a podle něhož pobočka zahraniční společnosti nespadá pod pojem „poskytovatel služeb“, a tudíž není oprávněna vydávat kartu SZĚP. Vzhledem k tomu, že Maďarsko tento výklad nezpochybnilo, považuji jej za relevantní.

94. Stejně jako Komise se domnívám, že pokud pobočka zahraničního podniku nesmí vydávat kartu SZĚP, tato okolnost představuje omezení svobody usazování ve smyslu čl. 14 bodu 3 směrnice 2006/123.

95. Výše uvedený zahraniční podnik by totiž mohl tuto kartu vydávat pouze v případě, že by si v Maďarsku zřídil hlavní provozovnu. Takovýto požadavek je nicméně výše uvedeným ustanovením výslovně zakázán.

96. Připomeňme, že podle zmíněného ustanovení členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon podmiňovat splněním požadavku, který omezuje svobodu poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou, zvláště pak povinnosti poskytovatele mít hlavní provozovnu na jejich území.

97. Kromě toho nelze přijmout žádné odůvodnění, jehož se Maďarsko dovolává, neboť požadavky uvedené v článku 14 směrnice 2006/123 nemohou být odůvodněny³⁶.

98. Jak uvedl Soudní dvůr, tato nemožnost odůvodnění vyplývá jak ze znění článku 14, tak z obecné systematiky směrnice 2006/123³⁷.

99. Zaprvé z nadpisu článku 14 vyplývá, že požadavky uvedené v bodech 1 až 8 tohoto článku jsou „zakázané“³⁸.

100. Zadruhé, pokud jde o svobodu usazování, spočívá obecná systematika směrnice 2006/123 na jasném rozlišení mezi zakázanými požadavky, které – jak bylo uvedeno výše – se řídí článkem 14 této směrnice, a požadavky podléhajícími hodnocení, které jsou uvedeny v článku 15 této směrnice³⁹.

101. Hodnocení ve smyslu článku 15 směrnice 2006/123 spočívá v tom, že členské státy musí především posoudit, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2 tohoto článku, a poté zajistit, aby všechny takové požadavky splňovaly podmínky nepřipustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti uvedené v odstavci 3 téhož článku⁴⁰.

35 — Maďarsko uvádí, že „spotřebiteli či osobami využívajícími těchto služeb jsou zaměstnanci, kteří vlastní kartu SZĚP“.

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

37 — Tamtéž (bod 29).

38 — Tamtéž (bod 30).

39 — Tamtéž (bod 31).

40 — Tamtéž (bod 32).

102. Článek 15 odst. 3 písm. b) směrnice 2006/123 obsahuje definici nezbytnosti. Požadavek, který je uveden v odstavci 2 tohoto článku, tedy musí být považován za nezbytný, pokud je opodstatněn naléhavým důvodem obecného zájmu.

103. Taková možnost odůvodnění však není stanovena pro „zakázané“ požadavky uvedené v článku 14 směrnice 2006/123⁴¹.

104. Z výše uvedeného vyplývá, že požadavek týkající se stálé provozovny, který je stanoven v článku 13 nařízení o SZĚP a který brání maďarské pobočce zahraničního podniku vydávat kartu SZĚP, porušuje čl. 14 bod 3 směrnice 2006/123.

105. První žalobní důvod musí být proto přijat.

d) Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. b) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

106. Komise uvádí, že podle článku 13 nařízení o SZĚP může podnik splnit požadavky stanovené v tomto článku nejen individuálně, ale i společně se skupinou společností uznanou zákonem o obchodních společnostech.

107. Pokud je však tento článek vykládán ve spojení s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 55 odst. 1 a 3, jakož i s článkem 64 zákona o obchodních společnostech, vyplývá z něj, že podnik může splnit podmínky pro vydávání karty SZĚP společně s takovou skupinou společností pouze za předpokladu, že se obchodní společnosti v rámci této skupiny řídí maďarským právem, mají sídlo na území Maďarska a mají formu akciových společností nebo společností s ručením omezeným.

108. Komise je tedy toho názoru, že pokud se podnik spojí s obchodní společností usazenou v jiném členském státě než v Maďarsku, není schopen splnit podmínky pro vydávání karty SZĚP, které jsou stanoveny v článku 13 nařízení o SZĚP. Totéž podle ní platí i v případě, že podniky, které jsou členy skupiny, mají sídlo v Maďarsku a řídí se maďarským právem, ale nemají právní formu akciových společností nebo společností s ručením omezeným.

109. Komise má za to, že tyto požadavky jsou v rozporu s čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123, v němž se stanoví, že podnik nesmí být nucen k tomu, aby měl určitou právní formu. Kromě toho se domnívá, že takovéto požadavky jsou diskriminační a že je Maďarsko nijak neodůvodnilo ani neprokázalo jejich nezbytnost a přiměřenost, takže je nutné mít za to, že tyto požadavky jsou v rozporu s čl. 15 odst. 3 této směrnice.

110. Podle Maďarska jsou omezení týkající se skupin společností ospravedlněna již uvedenými naléhavými důvody obecného zájmu.

41 — Tamtéž (bod 35).

ii) Mé posouzení

111. Pokud je v případě, že poskytovatel splňuje podmínky pro vydávání karty SZĚP společně s jiným podnikem, tj. v rámci skupiny společností⁴², požadováno, aby obchodní společnosti, které jsou členy této skupiny, včetně mateřské společnosti, byly založeny podle maďarského práva, což znamená, že mají sídlo v Maďarsku, a existovaly v právní formě akciových společností nebo společností s ručením omezeným, dochází tím k porušení čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/132?

112. Je třeba uvést, že podle spisu vyplývají tyto dva požadavky, z nichž první se týká sídla společnosti a druhý určité právní formy, z článku 13 nařízení o SZĚP, vykládaného ve spojení s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona o obchodních společnostech.

113. Přestože se stejně jako Komise domnívám, že zmíněné požadavky nejsou v souladu se směrnicí 2006/123, nemohu souhlasit se způsobem, jakým Komise vykládá čl. 15 odst. 2 písm. b) této směrnice a podle něhož spadají oba tyto požadavky do působnosti tohoto ustanovení.

114. Podle mého mínění by oba tyto požadavky měly být přezkoumány různým způsobem. Na rozdíl od Komise se domnívám, že požadavek týkající se sídla společnosti nespadá do působnosti čl. 15 odst. 2 písm. b) této směrnice, nýbrž do působnosti čl. 14 bodu 1 nebo čl. 16 odst. 2 písm. a) též směrnice, podle toho, zda si obchodní společnost, která je součástí dotčené skupiny společností, přeje usadit se v Maďarsku, nebo poskytovat dotčené služby přeshraničním způsobem.

115. Mé posouzení se proto omezí pouze na přezkum požadavku týkajícího se právní formy v té podobě, v jaké jej uvedla Komise ve své žalobě.

116. Stejně jako Komise mám za to, že požadavek, aby podniky, které působí v rámci skupiny společností, měly právní formu akciových společností nebo společností s ručením omezeným, spadá do působnosti čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123⁴³.

117. Komise dospěla ke správnému závěru, že tento požadavek neumožňuje podnikům, aby pro účely splnění podmínek týkajících se vydávání karty SZĚP využily zkušeností získaných obchodní společnostmi, která má jinou právní formu, než jakou stanoví maďarské právo, a vylučuje dokonce i ty podniky, které sice mají sídlo v Maďarsku, avšak nemají požadovanou právní formu.

118. Jsem toho názoru, že takovýto požadavek představuje vážnou překážku usazování poskytovatelů pocházejících z jiných členských států než z Maďarska, vzhledem k tomu, že může nutit tyto poskytovatele k tomu, aby změnilí svou právní formu nebo svou právní strukturu⁴⁴.

119. Ze žalobní odpovědi Maďarska vyplývá, že Maďarsko nezpochybňuje omezující povahu tohoto požadavku. Domnívá se ovšem, že tento požadavek je ospravedlněn ochranou spotřebitelů a věřitelů, avšak neposkytuje žádná další upřesnění ohledně nezbytnosti a přiměřenosti tohoto požadavku. Maďarsko se totiž omezuje pouze na tvrzení, že pouze podniky existující v právní formě akciových společností nebo společností s ručením omezeným mají zkušenosti a infrastrukturu, jež jsou zapotřebí k tomu, aby mohly vykonávat činnost spočívající ve vydávání karty SZĚP a splnit požadavky týkající se záruk vyplývajících z povahy této činnosti.

42 — Je třeba poznamenat, že Maďarsko během jednání zdůraznilo, že takováto situace může vzniknout pouze v případě, že poskytovatel nemůže sám splnit požadavky uvedené v článku 13 nařízení o SZĚP.

43 — V několika rozsudcích Soudní dvůr uznal, že takováto podmínka má omezující povahu [v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Itálie (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 32), Gambelli a další (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 48), Komise v. Portugalsko (C-171/02, EU:C:2004:270, body 41 až 44), a Komise v. Španělsko (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 31)].

44 — Viz příručku k provedení směrnice o službách, jejíž francouzské znění je dostupné na internetové adrese http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf. Je třeba uvést, že se nejedná o závazný právní nástroj, ale o možné vodítko k výkladu směrnice 2006/123.

120. Přestože výše uvedené důvody mohou představovat naléhavé důvody obecného zájmu ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. b) směrnice 2006/123⁴⁵, jimiž lze ospravedlnit požadavek určité právní formy, mám za to, že takovýto požadavek nemůže zaručit splnění vytčených cílů. Rizika spojená s činností podniků vydávajících kartu SZÉP, na něž upozorňuje Maďarsko a mezi něž patří například platební neschopnost, nejsou přímým důsledkem právní formy, kterou tyto podniky mají⁴⁶. Není mi tedy jasné, jakým způsobem by tento požadavek mohl zaručit ochranu spotřebitelů a ochranu věřitelů.

121. Za těchto podmínek musí být druhý žalobní důvod přijat v tom rozsahu, v němž se týká požadavku určité právní formy.

e) Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. d) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

122. Komise zastává názor, že článek 13 nařízení o SZÉP, vykládaný ve spojení s článkem 1, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 55 odst. 1 a 3 a čl. 64 odst. 1 zákona o obchodních společnostech, s čl. 2 odst. 2 písm. d) zákona o vzájemných pojišťovnách a s čl. 2 písm. b) zákona o pobočkách, vyhrazuje možnost vydávání karty SZÉP bankám a finančním institucím etablovaným na maďarském trhu, a sice třem bankám se sídlem v Maďarsku, které jako jediné mohou splnit požadavky stanovené v článku 13 nařízení o SZÉP.

123. Komise se proto domnívá, že posledně jmenovaný článek vyhrazuje přístup k dotčené činnosti poskytování služeb konkrétním poskytovatelům, a to z důvodu zvláštní povahy této činnosti, a porušuje tím čl. 15 odst. 2 písm. d) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123, neboť takovéto podmínky vydávání zavádějí nepřímou diskriminaci a nejsou nezbytné ani přiměřené.

124. Co se týče zavedení nepřímé diskriminace, Komise je toho názoru, že podmínky vydávání, které jsou uvedeny v čl. 13 písm. b) a c) nařízení o SZÉP a z nichž první stanoví, že poskytovatel musí během posledního schváleného účetního období vydat nejméně 100 000 platebních nástrojů s výjimkou hotovosti, a druhá stanoví, že musí mít nejméně dvouletou zkušenost v oblasti vydávání elektronických poukazových karet na maďarském trhu, brání vstupu nových podniků na dotčený trh a mohou být splněny výlučně těmi podniky, které již na maďarském trhu působí.

125. Pokud jde o naléhavé důvody obecného zájmu, jimiž Maďarsko výše uvedená omezení odůvodňuje, tj. ochranu spotřebitelů a ochranu věřitelů, Komise poznamenává, že pokud jsou tyto důvody posuzovány odděleně, jsou v souladu s judikaturou Soudního dvora i s čl. 4 bodem 8 směrnice 2006/123.

126. Podle Komise však tyto důvody nesplňují požadavky nezbytnosti a přiměřenosti. V této souvislosti má Komise zejména za to, zaprvé že Maďarsko neprokázalo, do jaké míry může jeho nová právní úprava vyřešit konkrétní problémy, které existovaly v době platnosti předchozích právních předpisů, zadruhé že ve většině členských států není vydávání stejných nástrojů, jako je karta SZÉP, podmíněno srovnatelnými požadavky a zatřetí že ochranu spotřebitelů a ochranu věřitelů proti rizikům platební neschopnosti a nefunkčnosti subjektů vydávajících tuto kartu lze zajistit prostřednictvím méně omezujících opatření, např. prostřednictvím systémů dohledu nad vydávajícími subjekty, řízení úschovy uvolněných částek, bankovních záruk, zavádění služeb telefonních volání nebo nábory

45 — Pojem „naléhavé důvody obecného zájmu“, který je uveden ve zmíněném ustanovení, je definován v bodě 40 odůvodnění výše uvedené směrnice, který se týká zejména ochrany spotřebitelů a ochrany věřitelů.

46 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Španělsko (C-514/03, EU:C:2006:63, bod 32).

obchodních zástupců, začtvrté že Soudní dvůr již rozhodl v tom smyslu, že požadavek shodný s tím, který se týká existence kanceláře otevřené pro veřejnost v každé obci s počtem obyvatel vyšším než 35 000, je v rozporu s unijním právem⁴⁷ a zapáté že dokonce ani úvěrové instituce nepodléhají tak přísným podmínkám.

127. Maďarsko především uvádí, že přísné podmínky vydávání, které platí pro kartu SZÉP, jsou ospravedlněny naléhavými důvody obecného zájmu, které již byly zmíněny výše.

128. Dále Maďarsko upřesňuje, že veškerá rizika týkající se fungování režimu této karty, zejména pak riziko platební neschopnosti, jsou soustředěna na subjekt, který tuto kartu vydává⁴⁸. K zajištění nejlepší ochrany zaměstnavatele, zaměstnanců i osob přijímajících kartu SZÉP bylo proto nezbytné přijmout právní úpravu zavádějící přísné podmínky pro vydávání této karty. Maďarsko se navíc domnívá, že tato nezbytnost nemůže být zpochybněna ani skutečností, že ostatní členské státy tak přísné podmínky neukládají.

129. Co se týče dodržení zásady proporcionality, Maďarsko má za to, že podmínky pro vydávání karty byly přijaty zejména s ohledem na předpokládaný rozsah režimu karet SZÉP. V porovnání s reálnými údaji se podle jeho mínění nelze domnívat, že výše uvedené podmínky jsou zbytečné či nepřiměřené⁴⁹.

130. A konečně Maďarsko uvádí důvody, které jej vedou k závěru, že podmínky vydávání, které jsou uvedeny v čl. 13 písm. a) až c) nařízení o SZÉP, jsou odůvodněné, nezbytné a přiměřené.

131. Co se týče požadavku uvedeného v čl. 13 písm. a) nařízení o SZÉP, podle něhož musí mít subjekt, který vydává kartu SZÉP, nebo skupina společností, jejíž je součástí, kancelář otevřenou pro veřejnost v každé maďarské obci s počtem obyvatel vyšším než 35 000⁵⁰, Maďarsko uvádí, že smyslem tohoto požadavku je zaručit, aby měl každý držitel této karty možnost položit otázky týkající se této karty prostřednictvím osobního kontaktu, a to v blízkosti svého bydliště.

132. Pokud jde o požadavek uvedený v čl. 13 písm. b) nařízení o SZÉP, podle něhož musí subjekt, který vydává kartu SZÉP, nebo skupina společností, jejíž je součástí, během posledního schváleného účetního období vydat v rámci svých platebních služeb nejméně 100 000 platebních nástrojů s výjimkou hotovosti, Maďarsko zastává zejména názor, že s ohledem na výši částek obíhajících prostřednictvím této karty je nutné, aby bylo vydávání této karty umožněno pouze těm podnikům, které mají stabilní finanční základnu a dostatek zkušeností se správou vysokých finančních částek a s vydáváním jiných platidel než hotovosti.

133. V souvislosti s požadavkem uvedeným v čl. 13 písm. c) nařízení o SZÉP, podle něhož musí vydávající subjekt vydat v předchozím roce více než 25 000 poukazových karet a musí mít v této oblasti nejméně dvouletou zkušenost, Maďarsko uvádí, že zmíněný požadavek umožňuje zaručit, že tento vydávající subjekt má zkušenosti s fungováním takových elektronických poukazových karet, jako jsou karty SZÉP.

47 — Komise odkazuje na rozsudek Komise v. Itálie (C-465/05, EU:C:2007:781, body 87 a 88 a citovaná judikatura).

48 — Maďarsko v žalobní odpovědi uvádí, že zásadní úlohu při fungování karty SZÉP hraje podnik, který tuto kartu vydává. Pokud se zaměstnavatel rozhodne přiznat svým zaměstnancům nárok na kartu SZÉP, uzavře smlouvu s jedním či několika podniky, jež tuto kartu vydávají, a oznámí jim hodnotu výhod, jež mají být zaměstnancům přiznány. Subjekty vydávající tuto kartu zřídí následně jmenný rejstřík elektronických poukazů a zanesou do něj příslušné částky podle pokynů zaměstnavatele. Pokud zaměstnanci posléze využijí nějakou službu na základě karty SZÉP, subjekt, který kartu vydal, zaplatí o několik dnů později protihodnotu této služby osobám, které tuto kartu přijímají. Maďarsko zdůrazňuje, že oběh peněz je v tomto systému proveditelný pouze ve spolupráci se subjektem vydávajícím kartu. Dodává přitom, že v případě platební neschopnosti subjektu vydávajícího kartu by došlo i ke ztrátě peněz zaměstnanců, neboť ti to by měli pouze poukazy, jež samy o sobě nemají žádnou finanční hodnotu, a osoby přijímající kartu SZÉP by nedostaly za již poskytnuté služby žádnou protihodnotu.

49 — Ze žalobní odpovědi Maďarska vyplývá, že na konci měsíce dubna 2014 mělo kartu SZÉP 970 000 osob a dalších 22 000 karet vydaly podniky, jež tuto kartu vydávají, rodinným příslušníkům zaměstnanců. V roce 2013 převedli zaměstnavatelé na karty SZÉP částku 68 miliard forintů (227 milionů eur). Výdaje uskutečněné prostřednictvím této karty dosáhly v roce 2013 výše 68 miliard forintů (227 milionů eur), což představuje více než 20 milionů transakcí. Podniky vydávající tuto kartu uzavřely dosud 55 000 smluv se středisky přijímajícími karty SZÉP.

50 — Maďarsko ve své žalobní odpovědi uvádí, že existuje 25 obcí s počtem obyvatel vyšším než 35 000.

ii) Mé posouzení

134. Především je třeba poukázat na to, že podmínky stanovené v článku 13 nařízení o SZĚP vykládá Komise výslovně ve spojení s ostatními vnitrostátními ustanoveními, na něž odkazuje ve své žalobě. Například v rámci svého třetího žalobního důvodu odkazuje nejen na konkrétní podmínky vydávání, jež jsou stanoveny v písmenech a) až c) zmíněného článku 13, ale i na již přezkoumané podmínky, podle nichž mohou kartu SZĚP individuálně či v rámci skupiny společností vydávat pouze subjekty, které mají v Maďarsku hlavní provozovnu. Tento žalobní důvod se tedy týká požadavků jako celku.

135. Stejně jako Komise se dále domnívám, že podmínky stanovené v článku 13 nařízení o SZĚP vykládané souhrnně nezavádějí přímou diskriminaci, nýbrž diskriminaci nepřímou, založenou na umístění sídla společnosti.

136. V tomto ohledu je třeba uvést, že žádná z těchto podmínek výslovně nestanoví, že by měla být činnost spočívající ve vydávání karet SZĚP vyhrazena pouze společnostem majícím sídlo v Maďarsku, takže se v tomto případě nejedná o přímou diskriminaci.

137. Ze spisu lze nicméně vyvodit, že podmínky stanovené v článku 13 nařízení o SZĚP mohou *de facto* splnit pouze finanční instituce se sídlem v Maďarsku, což ostatně Maďarsko nijak nezpochybnilo.

138. Vzhledem k tomu, že tyto podmínky zavádějí nepřímou diskriminaci založenou na umístění sídla společnosti, nemohou být tedy považovány za požadavky, které vyhrazují přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti, ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123. Toto ustanovení se totiž týká pouze „nediskriminačních požadavků“⁵¹.

139. Podle mého názoru z toho vyplývá, že výše uvedené podmínky, posuzované jako celek, nespadají do působnosti výše uvedeného ustanovení, nýbrž do působnosti čl. 14 bodu 1 směrnice 2006/123, v němž jsou zejména zakázány diskriminační požadavky založené nepřímo na umístění sídla společnosti⁵².

140. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že způsob, jakým Komise vykládá čl. 15 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123, je nesprávný a nelze jej v projednávané věci použít.

141. Rád bych ještě dodal, že i kdyby měl Soudní dvůr za to, že zmíněné ustanovení je použitelné, domnívám se, že činnost spočívající ve vydávání stravenek, jakož i volnočasových poukazů a poukazů pro účely dovolené nemá „zvláštní povahu“, která by vyžadovala vyhrazení přístupu k této činnosti určitým poskytovatelům. V jiných členských státech než v Maďarsku představuje totiž vydávání takovýchto poukazů činnost běžně vykonávanou jinými soukromými hospodářskými subjekty, než jsou finanční instituce⁵³.

142. Za těchto podmínek je třeba třetí žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněný.

51 — Je třeba uvést, že v článku 15 této směrnice je dvakrát uvedeno, že se tento článek vztahuje pouze na nediskriminační požadavky. Podle odst. 2 písm. d) tohoto článku totiž členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z „nediskriminačních požadavků“, které vyhrazují přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti. Rovněž tak odst. 3 písm. a) tohoto článku upřesňuje, že členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují podmínky „nepřípustnost[i] diskriminace“, podle nichž nesmějí být požadavky přímo ani nepřímo diskriminační na základě umístění sídla společnosti.

52 — Je tedy třeba mít za to, že pokud jsou požadavky uvedené v článku 15 této směrnice diskriminační, spadají do působnosti článku 14 směrnice a musí být i bez návrhu považovány za nepřipustné. V tomto smyslu viz D'Acunto, S., „Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points“, *Revue du droit de l'Union européenne*, č. 2-2007, s. 261, zvláště s. 291.

53 — Připomínám, že zejména v Belgii a ve Francii nabízejí obdobné služby soukromé hospodářské subjekty.

f) Ke čtvrtému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 16 směrnice 2006/123

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

143. Na rozdíl od Maďarska zastává Komise názor, že článek 16 směrnice 2006/123 je v projednávané věci použitelný. V této souvislosti uvádí, že kartu SZÉP by mohl vydávat podnik usazený v jiném členském státě než v Maďarsku, zejména tak, že by uplatnil své právo využívat na maďarském území infrastrukturu, kterou potřebuje k poskytování svých služeb. Podle Komise by navíc takovýto podnik mohl poskytovat své služby rovněž přeshraničním způsobem, aniž by měl v Maďarsku k dispozici konkrétní infrastrukturu.

144. Komise je toho názoru, že článek 13 nařízení o SZÉP, v němž se stanoví, že subjekt vydávající kartu SZÉP musí mít v Maďarsku stálou provozovnu, porušuje čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 v rozsahu, v němž nedodržuje zásady nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti, jež jsou uvedeny v čl. 16 odst. 1 této směrnice.

ii) Mé posouzení

145. Jak jsem již měl možnost uvést, podmínky stanovené v článku 13 nařízení o SZÉP ukládají poskytovateli, který by měl v úmyslu vydávat kartu SZÉP, povinnost být trvale usazen v Maďarsku. Rád bych totiž připomněl, že tuto kartu mohou vydávat pouze podniky, které mají „sídlo“ v Maďarsku, a zejména „kancelář“ otevřenou pro veřejnost v každé maďarské obci s počtem obyvatel vyšším než 35 000.

146. Představuje takovýto požadavek týkající se stálé provozovny v Maďarsku omezení, které je zakázáno článkem 16 směrnice 2006/123?

147. Podle mého mínění by měla být odpověď na tuto otázku kladná.

148. Především je třeba uvést, že čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 takovýto požadavek jednoznačně zakazuje.

149. Podle tohoto ustanovení totiž členské státy nesmějí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením povinnosti poskytovatele být na jejich území „usazen“.

150. V tomto ohledu je namístě poznamenat, že pojem „usazení“ v té podobě, v jaké je uveden ve směrnici 2006/123, je širokým pojmem, který může zahrnovat jak podniky se sídlem v členském státě určení, a tudíž hlavní provozovny, tak vedlejší provozovny, jež mohou existovat například ve formě kanceláře.

151. Jak totiž vyplývá z bodu 37 odůvodnění této směrnice i z jejího čl. 4 bodu 5, tento pojem zahrnuje především skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny na dobu neurčitou. Ve zmíněném bodě odůvodnění se dále uvádí zejména to, že tento požadavek může být rovněž splněn, jestliže je společnost založena na dobu určitou. A konečně se v tomto bodě odůvodnění stanoví, že usazení nemusí mít formu dceřině společnosti, pobočky nebo zastoupení. Může představovat kancelář řízenou vlastními zaměstnanci poskytovatele nebo osobou, která je nezávislá, avšak zmocněná jednat trvale jménem daného podniku, jak by tomu bylo v případě zastoupení.

152. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, se domnívám, že podmínky stanovené v článku 13 nařízení o SZÉP, které podmiňují vydávání karty SZÉP existencí sídla společnosti a několika kanceláří v Maďarsku, spadají do působnosti čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 a musí být považovány za zakázané tímto ustanovením.

153. Zadruhé je třeba uvést, že podle judikatury představuje takovýto požadavek samotné popření volného pohybu služeb⁵⁴.

154. Podmínka, podle které musí být podnik usazen v členském státě určení, totiž přímo odporuje volnému pohybu služeb, jelikož znemožňuje podnikům usazeným v jiných členských státech poskytovat služby v tomto členském státě⁵⁵. Znamená to tedy, že podniky, které mají v úmyslu vydávat v Maďarsku kartu SZÉP, jsou nuceny k tomu, aby se buď vzdaly možnosti tuto službu vykonávat, nebo aby zřídily na území Maďarska stálou provozovnu, což je totéž, jako by jim byla uložena povinnost stálého a trvalého výkonu této profesní činnosti na území Maďarska⁵⁶.

155. S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba uvést, že požadavek uvedený v čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 je jedním z příkladů požadavků, jež členský stát v zásadě nesmí ukládat v případě, že na jeho území poskytuje služby podnik usazený v jiném členském státě, přičemž takovýto požadavek již Soudní dvůr označil za neslučitelný s článkem 56 SFEU.

156. Mám za to, že čl. 16 odst. 2 směrnice 2006/123 i článek 14 této směrnice lze považovat za „černou listinu“, v tom smyslu, že obsahují určité požadavky, které jsou již samy o sobě zakázány⁵⁷.

157. Vzhledem k tomu, že v judikatuře již byly tyto požadavky prohlášeny za neslučitelné s článkem 56 SFEU, lze jen stěží předpokládat, že by mohly být ospravedlněny některým ze čtyř naléhavých cílů obecného zájmu uvedených v čl. 16 odst. 3 této směrnice⁵⁸, neboť nejsou obvykle považovány za přiměřené⁵⁹.

158. S ohledem na vše, co je uvedeno výše, jsem toho názoru, že čl. 16 odst. 3 směrnice 2006/123 se nepoužije na požadavky vyjmenované v čl. 16 odst. 2 této směrnice, takže požadavek týkající se usazení v Maďarsku nelze považovat za ospravedlněný.

159. Podle mého mínění to znamená, že Maďarsko tím, že ukládá podnikům povinnost mít na jeho území stálou provozovnu, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 16 směrnice 2006/123.

160. Čtvrtý žalobní důvod tudíž musí být přijat.

54 — Viz rozsudky Komise v. Itálie (C-101/94, EU:C:1996:221, bod 31), Komise v. Itálie (C-439/99, EU:C:2002:14, bod 30 a citovaná judikatura), a Komise v. Portugalsko (C-518/09, EU:C:2011:501, bod 71).

55 — V tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Rakousko (C-257/05, EU:C:2006:785, bod 21 a citovaná judikatura), Komise v. Itálie (C-465/05, EU:C:2007:781, bod 84 a citovaná judikatura), Komise v. Německo (C-546/07, EU:C:2010:25, bod 39 a citovaná judikatura), a Komise v. Portugalsko (C-518/09, EU:C:2011:501, bod 71 a citovaná judikatura).

56 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Portugalsko (C-518/09, EU:C:2011:501, bod 70).

57 — V tomto smyslu viz Sibony, A.-L., a Defossey, A., „Liberté d'établissement et libre prestation de services“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, s. 511; Peglow, K., „La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant“, *Revue trimestrielle de droit européen*, č. 1, 2008, s. 67, zvláště body 56, 61 a 62, jakož i D'Acunto, S., *op. cit.*, který zejména uvádí, že „výčet překážek, které jsou uvedeny v čl. 16 odst. 2, představuje černou listinu zakázaných překážek, což platí i o výčtu uvedeném v článku 14, přičemž jediný (avšak zásadní) rozdíl spočívá v tom, že podle dané směrnice je druhý z těchto seznamů taxativní tam, kde seznam uvedený v článku 16 má čistě ilustrativní povahu“ (s. 296).

58 — V tomto ustanovení je uvedeno, že členskému státu, do něhož se poskytovatel přemístí, nelze bránit ve stanovení požadavků pro poskytování služeb v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí, za předpokladu, že jsou nediskriminační, nezbytné a přiměřené.

59 — Viz bod 7.1.3.4 příručky Komise, která je zmíněna v poznámce pod čarou 44.

g) K porušení článků 49 SFEU a 56 SFEU

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

161. Komise ve své žalobě podpůrně uvádí, že kdyby nebyla směrnice 2006/123 použitelná, vnitrostátní ustanovení týkající se podmínek vydávání karty SZĚP by měla být posouzena ve světle článku 49 SFEU i článku 56 SFEU, v tom rozsahu, v jakém je poskytovateli povoleno poskytovat dotčenou službu na základě usazení v Maďarsku nebo bez tohoto usazení. Nelze se domnívat, že volný pohyb služeb je pouhým doplňkem svobody usazování, a nemůže být se svobodou usazování spojován.

162. Podle mínění Komise by mělo být konstatováno, že došlo k porušení článku 49 SFEU, a to proto, že zaprvé maďarská ustanovení uvedená v prvním až třetím žalobním důvodu představují omezení svobody usazování a nesplňují požadavky týkající se nezbytnosti a přiměřenosti, a zadruhé, nové podmínky vydávání byly zavedeny bez přiměřeného přechodného období, což je v rozporu se zásadou proporcionality⁶⁰.

163. V souvislosti s článkem 56 SFEU Komise uvádí, že z těchto důvodů, jež byly vzneseny v rámci čtvrtého žalobního důvodu, musí být požadavek stále provozovny na území Maďarska považován za diskriminační omezení, jehož nezbytnost ani přiměřenost Maďarsko nijak neprokázalo, a jež tedy porušuje výše uvedený článek 56.

164. Co se týče tvrzené neexistence přiměřeného přechodného období, Maďarsko má zejména za to, že Komise svá tvrzení nijak neprokázala. Podniky nemohou podle něj nadto předpokládat, že v oblasti daňové a sociální politiky nebude docházet ke změnám právních předpisů.

ii) Mé posouzení

165. Vzhledem k tomu, že podle mého názoru je směrnice 2006/123 na projednávanou žalobu použitelná, není nutné provést přezkum dotčené vnitrostátní právní úpravy ve světle článků 49 SFEU a 56 SFEU.

166. Žalobní důvod, který vznesla Komise podpůrně, musí být za těchto okolností zamítnut.

2. Žalobní důvod týkající se poukazů Erzsébet

167. Nejprve je třeba poukázat na okolnost, že – jak vyplývá ze spisu – Komise i Maďarsko vycházejí z předpokladu, že MNMR představuje „společnost“ ve smyslu Smlouvy o fungování Evropské unie, na niž lze použít články 49 SFEU a 56 SFEU. Tuto skutkovou okolnost budu tedy považovat za prokázanou.

a) Hlavní argumenty účastníků řízení

168. Komise má ve své žalobě za to, že maďarská právní úprava týkající se vydávání a používání poukazů Erzsébet porušuje články 49 SFEU a 56 SFEU.

60 — Komise je toho názoru, že pro podniky, jež měly uzavřeny dlouhodobé rámcové smlouvy se svými smluvními partnery, bylo vzhledem k neexistenci tohoto přechodného období obtížné přizpůsobit se v tak krátkém čase novému právnímu rámci, a proto zaznamenaly výrazný pokles obrátu a snížení zaměstnanosti.

169. Úvodem Komise upřesňuje, že její žaloba se režimu těchto poukazů týká pouze v tom rozsahu, v jakém stanoví, že příspěvek poskytovaný zaměstnavatelem na nákup hotových jídel může být považován za věcnou výhodu pouze tehdy, pokud je k tomuto nákupu využito těchto poukazů. Žaloba podaná Komisí se proto netýká ostatních opatření v oblasti sociální politiky prováděných v rámci programu Erzsébet, např. přímé podpory sociálně znevýhodněných osob.

170. Komise je toho názoru, že vydávání poukazů Erzsébet představuje hospodářskou činnost spadající do působnosti Smlouvy o FEU. Na podporu svého tvrzení uvádí, že zaprvé dříve tuto činnost v Maďarsku vykonávaly obchodní společnosti a v mnoha členských státech je tomu tak i nyní, zadruhé vydávání poukazů Erzsébet nepředstavuje opatření sociální povahy, neboť zmíněné poukazy poskytuje zaměstnavatel podle vlastního uvážení a v hodnotě, kterou sám určí, a to nezávisle na sociálním postavení svých zaměstnanců, což znamená, že není uplatněna zásada solidarity ani kontrola ze strany státu, který ostatně neurčuje ani hodnotu takto poskytovaných služeb, a zatřetí vydávání poukazů Erzsébet nelze považovat za „činnosti, které jsou spjaty s výkonem veřejné moci“ ve smyslu článků 51 SFEU⁶¹ a 62 SFEU⁶², neboť s tímto výkonem není nijak přímo a konkrétně spjato.

171. Komise dále poznamenává, že maďarská právní úprava omezuje vydávání poukazů Erzsébet, a to tím, že podřizuje provozování a propagaci této hospodářské činnosti režimu exkluzivity ve prospěch jediného hospodářského subjektu, takže tyto poukazy nesmí vydávat žádný jiný hospodářský subjekt, ať je usazený v jiném členském státě než v Maďarsku, nebo v Maďarsku.

172. Komise uvádí, že takovéto omezení volného pohybu služeb a svobody usazování nelze ospravedlnit prostřednictvím cílů sociální politiky. Dodává, že platným odůvodněním nemůže být ani nutnost zajistit soudržnost daňového režimu, a to zejména proto, že pravidla vydávání poukazů Erzsébet platí nezávisle na pravidlech zdanění těchto poukazů.

173. Podle názoru Komise je maďarská právní úprava navíc nepřiměřená, a to proto, že zaprvé v případě financování sociálních cílů prostřednictvím věcných výhod existují i méně omezující opatření, například vybírání jednotného odvodu z těchto výhod, snížení daňové úlevy o jednotnou částku či nabytí poukazů Erzsébet členským státem před jejich rozdělením mezi nejpotřebnější osoby, a zadruhé režim monopolu byl zaveden, aniž bylo dodrženo náležité přechodné období ve vztahu k podnikům, jež do té doby působily na trhu v oblasti vydávání poukazů Erzsébet.

174. Maďarsko je toho názoru, že činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet nepředstavuje hospodářskou činnost, vzhledem k tomu, že není prováděna za tržních podmínek ani za účelem dosažení zisku a nesleduje cíl spočívající v zajištění výnosnosti. Příjmy plynoucí z vydávání poukazů mohou být totiž využity pouze pro účely sociální podpory nebo v duchu solidarity.

175. Maďarsko dále dodává, že na činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet dohlíží stát vzhledem k tomu, že se jedná o činnost, kterou stát zřizuje, upravuje a zaštiťuje. Členský stát se totiž může podle vlastního uvážení rozhodnout, zda a do jaké míry mohou být tyto výhody poskytnuty. Kromě toho se může rozhodnout i v tom smyslu, že bude tyto poukazy vydávat sám namísto toho, aby nechal tuto činnost uskutečňovat v tržních podmínkách. V Maďarsku se stát rozhodl vykonávat tuto činnost sám, a to prostřednictvím MNNR, která byla zřízena vládou a několika profesními spolky.

176. Kromě toho Maďarsko upřesňuje, že vydávání poukazů zakládajících nárok na daňové výhody je součástí systému sociální ochrany, pro nějž je současně i zdrojem příjmů, což je v souladu se zásadou, podle níž nesmí unijní právo zasahovat do pravomoci členských států uspořádat své systémy sociálního zabezpečení, za předpokladu, že bude zajištěna finanční rovnováha.

61 — Podle čl. 51 prvního pododstavce SFEU se „[u]stanovení této kapitoly [...] v členských státech nevztahují na činnosti, které jsou v příslušném členském státě spjaty, i když jen příležitostně, s výkonem veřejné moci“.

62 — Podle článku 62 SFEU, který odkazuje na článek 51 SFEU, je výjimka týkající se činnosti spjaté s výkonem veřejné moci použitelná v oblasti volného pohybu služeb.

177. Maďarsko je toho názoru, že vydávání poukazů Erzsébet představuje činnost, jíž se volný pohyb služeb již ze své podstaty nemůže týkat, neboť dané stravenky nabývají smyslu výlučně v rámci daňové a sociální politiky existující v Maďarsku. Je tedy věcí Maďarska, aby rozhodlo, zda si v rámci svého daňového či sociálního systému přeje provádět distribuci takovýchto poukazů, přičemž tato distribuce může být uskutečňována pouze podle pravidel a daňových výhod platných v Maďarsku.

178. Maďarsko zdůrazňuje, že sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, nazvané „Za sociální investice pro růst a soudržnost – včetně provádění Evropského sociálního fondu v období 2014–2020“⁶³, vybízí k zavádění inovačních způsobů financování v sociální oblasti, přičemž jedním z příkladů takovýchto způsobů mohou být podle mínění Maďarska právě poukazy Erzsébet.

179. Pro případ, že by měl Soudní dvůr za to, že dotčená činnost představuje hospodářskou činnost, vyjadřuje Maďarsko podpůrně názor, že uspořádání této činnosti v podobě veřejného monopolu je v souladu s unijním právem.

180. Maďarsko dodává, že pokud je dotčená činnost svěřena veřejnoprávnímu subjektu, který je povinen poskytnout veškeré příjmy k určitému účelu, s ohledem na zásadu proporcionality lze v takovémto případě dosáhnout vytčeného cíle účinněji než využitím tržního prostředí či zdaněním této činnosti⁶⁴. Na podporu svých argumentů se Maďarsko v tomto bodě opírá o relevantní judikaturu týkající se hazardních her⁶⁵.

181. Co se týče tvrzené neexistence dostatečného přechodného období, Maďarsko uvádí, že hospodářské subjekty nemohou předpokládat, že v oblasti daňové a sociální politiky nebude docházet ke změnám právních předpisů. V této souvislosti Maďarsko zdůrazňuje, že zaprvé změny právních předpisů bylo možné předvídat již od dubna 2011, kdy bylo přijato nařízení o SZĚP, takže poskytovatelům byla poskytnuta delší lhůta, než jakou uvádí Komise, zadruhé poukazy Erzsébet jsou pouze jednou z forem daňově zvýhodněných věcných výhod, která představuje přibližně 8 % z celkového objemu všech výhod, jež přiznaly hospodářské subjekty svým zaměstnancům, a zatřetí tyto hospodářské subjekty, vydávající širokou škálu různých druhů poukazů, dále tyto poukazy vydávají stejně jako dříve, a to včetně stravenek. Maďarsko se tedy domnívá, že trh v oblasti stravenek nebyl změnou právních předpisů nijak narušen a poskytovatelé nebyli z tohoto trhu vytlačeni.

b) Mé posouzení

182. Než se začnu zabývat přezkumem, je třeba uvést, že účastníci řízení nevznesli v projednávané věci otázku, zda maďarská právní úprava týkající se poukazů Erzsébet spadá do působnosti směrnice 2006/123, ani otázku, zda se tato směrnice stala předmětem úplné harmonizace. Komise totiž zřejmě vychází z předpokladu, že tato směrnice není použitelná vzhledem k tomu, že posuzuje slučitelnost této právní úpravy s články 49 SFEU a 56 SFEU.

183. Přesto se však jedná o zásadní otázky. Jak jsem již totiž uvedl výše, pokud by mělo být konstatováno, že směrnice 2006/123 je na činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet použitelná a že provedla v dané oblasti úplnou harmonizaci, pak by zmíněná právní úprava nebyla posuzována ve světle Smlouvy o FEU, nýbrž pouze ve světle této směrnice.

63 — COM (2013) 83 final/2.

64 — Bod 70 žalobní odpovědi Maďarska.

65 — Rozsudek Lääre a další (C-124/97, EU:C:1999:435, bod 41). V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že v bodě 26 své dupliky Maďarsko naopak tvrdí, že na vydávání poukazů Erzsébet nelze použít judikaturu týkající se poskytování služeb v oblasti hazardních her, a to vzhledem k neexistenci přehraniční povahy, nemožnosti takovéto povahy a neexistence rizik, jež by odpovídala nebezpečím spojeným s hazardními hrami. V otázce, zda lze použít judikaturu týkající se hazardních her, jsou tedy úvahy Maďarska rozporné.

184. Spadá tedy činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet, kterou provádí výlučně MNMR, do působnosti směrnice 2006/123?

185. Domnívám se, že odpověď na tuto otázku by měla být záporná.

186. Článek 1 směrnice 2006/123, který se týká předmětu této směrnice, totiž v odst. 3 prvním pododstavci stanoví, že tato směrnice se nezabývá mimo jiné zrušením monopolů na poskytování služeb.

187. Toto hledisko je dále upřesněno v bodě 8 odůvodnění této směrnice, v němž se uvádí, že „[u]stanovení této směrnice týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb *by se měla použít pouze tehdy, jsou-li dotyčné činnosti otevřeny hospodářské soutěži, aby tato ustanovení členským státům neukládala povinnost [...] zrušit stávající monopoly*“⁶⁶.

188. Domnívám se tedy, že pokud určitá činnost není otevřena hospodářské soutěži především proto, že ji vykonává stávající veřejný monopol, nespadá do působnosti směrnice 2006/123.

189. Z přípravných prací na uvedené směrnici lze podle mého mínění vyvodit⁶⁷, že důvodem k tomuto vyloučení je v prvé řadě okolnost, že zmíněná směrnice by neměla narušit další trvání monopolů, které již poskytují služby⁶⁸.

190. S ohledem na výše uvedené skutečnosti mám za to, že činnost spočívající v monopolu týkající se vydávání takových stravenek, jako jsou poukazy Erzsébet, nespadá do věcné působnosti směrnice 2006/123. Znamená to tedy, že již není nutné přezkoumat otázku týkající se harmonizace této směrnice v dané oblasti.

191. Přesto bych však rád poukázal na to, že pokud je tato činnost vyňata z působnosti zmíněné směrnice, v žádném případě to neznamená, že je vyňata i z působnosti primárního práva, zejména článků 49 SFEU a 56 SFEU⁶⁹.

192. Kromě toho je také zapotřebí, aby dotčená činnost spočívající ve vydávání představovala hospodářskou činnost, neboť pouze takováto činnost může spadat do působnosti těchto článků. Směr mého dalšího uvažování bude tedy záviset na této skutečnosti. Za těchto okolností není ničím překvapivým, že účastníci řízení vznesli na podporu svých stanovisek v této věci značné množství argumentů.

193. V této souvislosti je namístě uvést, že podle ustálené judikatury zahrnuje pojem „usazení“ ve smyslu ustanovení Smlouvy o svobodě usazování účinný výkon „hospodářské činnosti“ prostřednictvím stále provozovny v hostitelském členském státě po neurčitou dobu⁷⁰. Je tedy třeba mít za to, že hospodářská činnost představuje samotný důvod existence svobody usazování.

66 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

67 — Viz zprávu o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu (dokument Parlamentu A6-0409/2005).

68 — Strana 33.

69 — Viz Michel, V., „Le champ d'application de la directive ‚services‘ entre cohérence et régression?“, *La directive „services“ en principe(s) et en pratique*, Bruylant, 2011, s. 49.

70 — Viz rozsudek VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, bod 34 a citovaná judikatura).

194. Co se týče volného pohybu služeb, ze znění článku 57 SFEU vyplývá, že pojem „služby“ ve smyslu Smluv zahrnuje výkony poskytované zpravidla za úplatu. Definice tohoto pojmu vychází z judikatury Soudního dvora, podle níž tento pojem zahrnuje jakoukoli samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou zpravidla za úplatu⁷¹. Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že základní charakteristický znak úplaty spočívá ve skutečnosti, že úplata představuje hospodářské protiplnění za dotčený výkon⁷².

195. Rád bych ještě dodal, že z ustálené judikatury vyplývá, že pojmy „výdělečná činnost“ a „poskytování služeb“ musí být vykládány široce, neboť vymezují působnost jedné ze základních svobod zaručených Smlouvou o FEU⁷³.

196. S ohledem na výše uvedenou judikaturu je namístě ověřit, zda činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet představuje samostatnou výdělečnou činnost⁷⁴, neboť je poskytována za úplatu.

197. Ze spisu vyplývá, že MNMR vydá poukazy Erzsébet pro zaměstnavatele, jakmile se rozhodne je koupit. Jak uvedlo samo Maďarsko v žalobní odpovědi, nabytí těchto poukazů je pro zaměstnavatele ekonomicky výhodné, neboť je spojeno se „zmírněním daňových povinností“⁷⁵. Rozumím tomu tak, že zaměstnavatel získává nárok na „daňovou úlevu“ u nabytých poukazů, jež poskytl svým zaměstnancům ve formě věcných výhod.

198. S ohledem na výše uvedené skutečnosti se domnívám, že činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet musí být považována za výdělečnou činnost, a to ze čtyř důvodů.

199. Zaprvé mám za to, že daňová úleva, na niž má zaměstnavatel nárok, představuje „hospodářské protiplnění“ za vydávání poukazů Erzsébet a ve vztahu k MNMR má povahu úplaty, neboť bez těchto příjmů by zmíněný subjekt nemohl program Erzsébet financovat.

200. Ze spisu vyplývá, že tento program je financován nikoliv z rozpočtových zdrojů státu, nýbrž pouze z příjmů plynoucích ze zmíněných poukazů. Jediným zdrojem financování tohoto programu je tedy činnost spočívající ve vydávání zmíněných poukazů. Jak kromě toho upřesňuje Maďarsko v žalobní odpovědi, pokud stát přiznává zaměstnavatelům daňovou úlevu týkající se věcných výhod, zříká se tím významných daňových příjmů, jež budou poté určeny na program Erzsébet prováděný ze strany MNMR.

201. Zadruhé argument, jež vzneslo Maďarsko s cílem prokázat, že dotčená činnost nemůže být považována za výdělečnou vzhledem k tomu, že sleduje sociální cíle, mě nepřesvědčil.

202. V tomto ohledu se stejně jako Komise domnívám, že povahu dané činnosti je třeba odlišovat od způsobu, jakým jsou využívány příjmy, jež z této činnosti plynou. Činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet představuje proto výdělečnou činnost bez ohledu na to, že příjmy, které z ní plynou, jsou využity k sociálním účelům.

71 — V tomto smyslu viz zejména rozsudky Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, bod 58).

72 — Viz rozsudek Humbel a Edel (263/86, EU:C:1988:451, bod 17).

73 — Viz rozsudek Deliège (C-51/96 a C-191/97, EU:C:2000:199, bod 52 a citovaná judikatura).

74 — V této souvislosti je třeba uvést, že není pochyb o tom, že se jedná o samostatnou činnost. V projednávané věci nelze totiž poukázat na žádný vztah podřízenosti.

75 — Bod 50.

203. Domnívám se, že výše uvedený závěr vyplývá z judikatury Soudního dvora. V rozsudku Schindler⁷⁶, který se týkal loterijní činnosti, totiž Soudní dvůr prohlásil, že „[p]řestože [...] zákon stanoví, že příjmy plynoucí z loterie lze využít výhradně ke konkrétním účelům, zejména k plnění cílů obecného zájmu, nebo dokonce že musí být odvedeny do státního rozpočtu, tato pravidla, jimiž se řídí určení zisků, nemohou změnit povahu dotčené činnosti a zbavit ji její výdělečné povahy“⁷⁷.

204. V tomto ohledu je třeba uvést, že k obdobnému závěru dospěl Soudní dvůr i na základě přezkumu pojmu „hospodářská činnost“, jímž je v kontextu práva hospodářské soutěže definován pojem „podnik“⁷⁸.

205. Soudní dvůr totiž opakovaně rozhodl, že „sociální cíl [dotčeného systému] nestačí sám o sobě k vyloučení toho, že bude dotyčná činnost kvalifikována jako hospodářská činnost“⁷⁹. Soudní dvůr prohlásil, že má-li být vyloučeno, že určitá činnost představuje hospodářskou činnost, musí být splněny i další dvě podmínky, z nichž první se týká provádění zásady solidarity a druhá dozoru vykonávaného státem⁸⁰.

206. Přestože výše citovaná judikatura spadá do kontextu práva hospodářské soutěže a týká se činností subjektů působících v oblasti pojištění proti pracovním úrazům a nemocem z povolání, mám za to, že je *per analogiam* relevantní i pro účely mého posouzení, a to proto, že stejně jako je tomu v případech svobody usazování a volného pohybu služeb, i v oblasti práva hospodářské soutěže podmiňuje dotčená definice pojmu „hospodářská činnost“ použitelnost pravidel obsažených ve Smlouvě o FEU.

207. Stejně jako Komise zastávám názor, že v projednávané věci nebyla při vydávání poukazů Erzsébet splněna ani jedna ze dvou podmínek, na něž odkazuje citovaná judikatura. Nepochází totiž k provádění zásady solidarity, neboť poskytnutí zmíněných poukazů závisí pouze na vůli zaměstnavatele, a to v míře jím určené. Jak správně podotkla Komise, takovýto volný prostor nezaručuje, že zaměstnanci s nižšími příjmy budou moci získat tyto poukazy za výhodnějších podmínek než zaměstnanci s vyššími příjmy. Co se týče druhé podmínky, která se týká dozoru vykonávaného státem, rád bych uvedl, že Maďarsko není oprávněno k tomu, aby zaměstnavateli uložilo povinnost zakoupit poukazy Erzsébet, ani k tomu, aby určilo skutečné příjemce těchto poukazů či stanovilo, v jaké hodnotě má zaměstnavatel tyto poukazy poskytnout.

208. Kromě toho podle mého mínění platí, že pokud by měla být činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet považována za nástroj sociálních investic, který se shoduje se sociálně-investičními dluhopisy, na něž Komise odkazuje ve sdělení uvedeném v bodě 178 tohoto stanoviska⁸¹, potvrzuje to můj závěr, že tato činnost by měla být považována za „hospodářskou činnost“. Jak totiž upřesňuje Maďarsko, nabytí poukazů Erzsébet představuje sociální investici, za niž daný podnik získává daňovou úlevu, která by měla být v tomto smyslu považována za hospodářské protiplnění.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Bod 35. Kurzíva doplněna autorem tohoto stanoviska.

78 — V této souvislosti bych rád uvedl, že v kontextu práva hospodářské soutěže slouží pojem „hospodářská činnost“ k definování pojmu „podnik“. Tento posledně jmenovaný pojem totiž zahrnuje jakoukoli entitu vykonávající hospodářskou činnost nezávisle na právním postavení této entity a způsobu jejího financování. Co se týče pojmu „hospodářská činnost“, tímto pojmem se rozumí jakákoli činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na daném trhu.

79 — Viz rozsudek Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, bod 42 a citovaná judikatura).

80 — Tamtéž (bod 43 a citovaná judikatura).

81 — Podle mínění Maďarska mají poukazy Erzsébet stejnou funkci i stejný účel jako tyto dluhopisy. Ve výše uvedeném sdělení popisuje Komise fungování těchto sociálně-investičních dluhopisů, přičemž uvádí, že „[d]luhopisy se sociálním dopadem soukromý sektor poskytuje finanční prostředky poskytovateli sociálních služeb k realizaci určitého sociálního programu výměnou za příslib („dluhopis“), na základě kterého se veřejný sektor zavazuje uhradit počáteční investici a – pokud program dosáhne dohodnuté sociální výsledky – i případné úroky“ (poznámka pod čarou 17).

209. Zatřetí se domnívám, že argument, který vzneslo Maďarsko v souvislosti s otázkou, zda dotčená činnost představuje hospodářskou činnost, není soudržný. Maďarsko totiž nejprve tvrdí, že se nejedná o hospodářskou činnost, a tudíž články 49 SFEU a 56 SFEU nejsou použitelné⁸², a následně konstatuje, že tyto dva články nejsou v projednávané věci porušeny⁸³, takže podle mého názoru muselo vycházet z předpokladu, že tyto články jsou použitelné.

210. Začtvrté zastávám stejně jako Komise názor, že činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet nelze považovat za činnost, která je spjata s výkonem veřejné moci, ve smyslu čl. 51 prvního pododstavce SFEU a článku 62 SFEU.

211. V tomto ohledu je třeba především uvést, že jakožto výjimky ze základních pravidel svobody usazování a volného pohybu služeb musí být čl. 51 první pododstavec SFEU a článek 62 SFEU vykládány takovým způsobem, jaký omezuje jejich působnost na případy, kdy je to striktně nezbytné k hájení zájmů, jejichž ochranu tato ustanovení členským státům umožňují⁸⁴. Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že odchylka stanovená v uvedených člancích musí být omezena na činnosti, které, posuzovány samy o sobě, jsou přímo a konkrétně spjaty s výkonem veřejné moci⁸⁵.

212. Jak vyplývá ze spisu, a zejména z odpovědi Maďarska na odůvodněné stanovisko ze dne 27. prosince 2012, Maďarsko se omezuje na konstatování, že vydávání poukazů má být považováno za veřejný a sociální úkol, avšak nepředkládá žádný důkaz týkající se přímé a konkrétní účasti na výkonu veřejné moci. Za těchto okolností nelze souhlasit s tím, že články 51 SFEU a 62 SFEU jsou na dotčenou činnost použitelné.

213. S ohledem na vše, co bylo uvedeno výše, se domnívám, že činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet představuje hospodářskou činnost spadající do působnosti článků 49 SFEU a 56 SFEU.

214. Zbývá ještě přezkoumat, zda dotčená maďarská právní úprava zavádí omezení svobody usazování a volného pohybu služeb, a případně i to, zda mohou být tato omezení ospravedlněna.

215. Zaprvé je třeba uvést, že účastníci řízení neodkazovali během písemného řízení na článek 106 SFEU. V odpovědi na otázku položenou během jednání Komise uvedla, že čl. 106 odst. 2 SFEU⁸⁶ se v projednávané věci nepoužije, neboť vydávání poukazů Erzsébet nepředstavuje službu obecného hospodářského zájmu.

216. Ze spisu nelze vyvodit poznatky dostačující k tomu, aby bylo možné posoudit otázku, zda činnost spočívající ve vydávání těchto poukazů představuje službu obecného hospodářského zájmu. Přesto je však třeba poznamenat, že čl. 106 odst. 1 SFEU, v němž se odkazuje na další hmotněprávní ustanovení Smlouvy o FEU, brání tomu, aby členské státy přijímaly a ponechávaly v platnosti vnitrostátní právní úpravu odporující článkům 49 SFEU a 56 SFEU, a to zejména pokud jde o podniky, kterým členské státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva⁸⁷.

82 — Body 45 až 47 žalobní odpovědi Maďarska.

83 — Bod 48 žalobní odpovědi Maďarska.

84 — Viz rozsudek Komise v. Německo (C-160/08, EU:C:2010:230, bod 76 a citovaná judikatura).

85 — Tamtéž (bod 78 a citovaná judikatura).

86 — V tomto ustanovení se uvádí, že „[p]odniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo ty, které mají povahu fiskálního monopolu, podléhají pravidlům obsaženým ve Smlouvách, [...] pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny“.

87 — V tomto smyslu viz rozsudky Vlaamse Televisie Maatschappij v. Komise (T-266/97, EU:T:1999:144, bod 106 a citovaná judikatura), United Pan-Europe Communications Belgium a další (C-250/06, EU:C:2007:783, body 14 a 15), a ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, bod 61).

217. Zadrugé by mělo být uvedeno, že podle judikatury vyžadují články 49 SFEU a 56 SFEU odstranění omezení svobody usazování a volného pohybu služeb a že za taková omezení musí být považována všechna opatření, která výkon těchto svobod zakazují, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním⁸⁸.

218. Omezení výše uvedených svobod již Soudní dvůr konstatoval ve věci, která se týkala vnitrostátní právní úpravy obdobné té, která je dotčena v projednávané žalobě, v rozsahu, v němž tato právní úprava přiznávala službě daňové pomoci výlučnou pravomoc, aby daňovým poplatníkům nabízela některé poradenské služby v daňové oblasti a daňovou pomoc⁸⁹.

219. Ve výše uvedené věci totiž Soudní dvůr rozhodl, že co se týče volného pohybu služeb, taková vnitrostátní právní úprava tím, že vyhrazuje tyto činnosti zmíněným službám, „úplně brání přístupu hospodářských subjektů usazených v jiných členských státech na dotčený trh služeb“⁹⁰.

220. Pokud jde o svobodu usazování, Soudní dvůr prohlásil, že taková právní úprava tím, že omezuje možnost zřizovat služby daňové pomoci na určité právní subjekty, které mají své sídlo v Itálii, může „ztížit, ba dokonce úplně zabránit tomu, aby hospodářské subjekty pocházející z jiných členských států vykonávaly svá práva usadit se v Itálii za účelem poskytování dotčených služeb“⁹¹.

221. Dodejme ještě, že také Tribunál Evropské unie rozhodl, že „vlámská právní úprava, která přiznává výlučné právo [soukromé televizní společnosti vysílající v nizozemštině, usazené ve Vlámku] brání tomu, aby se v Belgii mohla usadit konkurenční společnost z jiného členského státu, která má v úmyslu vysílat z Belgie televizní reklamu určenou pro celé Vlámské společenství. Toto konstatování postačuje již samo o sobě k tomu, aby byla určena existence překážky svobody usazování“⁹².

222. V projednávané věci maďarská právní úprava přiznává MNNR výlučná práva k vydávání poukazů Erzsébet.

223. S ohledem na výše uvedenou judikaturu se domnívám, že skutečnost, že činnost spočívající ve vydávání těchto poukazů je vyhrazena výlučně MNNR, představuje omezení volného pohybu služeb, neboť úplně brání přístupu na trh v oblasti vydávání těchto poukazů.

224. Kromě toho by podle mého mínění bylo možné, aby takové stravenky, jako jsou poukazy Erzsébet, vydával i poskytovatel, který není usazen v Maďarsku. Jak totiž správně uvedla Komise během jednání, takováto činnost může být vykonávána na dálku, zejména prostřednictvím internetu nebo telefonu, přičemž takovýmto způsobem je již vydávání poukazů na služby zajišťováno v Belgii.

225. V souvislosti se svobodou usazování se domnívám, že dotčená maďarská právní úprava brání ostatním podnikům, jež mají v úmyslu vydávat poukazy Erzsébet, v tom, aby se usadily v Maďarsku, a tudíž představuje omezení této svobody.

88 — Viz rozsudek Komise v. Itálie (C-465/05, EU:C:2007:781, bod 17 a citovaná judikatura).

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

90 — Tamtéž (bod 33). V tomto smyslu viz rovněž, v souvislosti s konstatováním omezení volného pohybu služeb v oblasti hazardních her, rozsudek *Dickinger a Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, bod 41 a citovaná judikatura).

91 — Tamtéž (bod 34).

92 — Viz rozsudek *Vlaamse Televisie Maatschappij v. Komise* (T-266/97, EU:T:1999:144, bod 114).

226. Z ustálené judikatury vyplývá, že taková omezující vnitrostátní právní úprava, která se použije na každý podnik, který vykonává nebo si přeje vykonávat činnost na území hostitelského členského státu, jako je právní úprava dotčená v projednávané žalobě, může být odůvodněná, jestliže odpovídá naléhavým důvodům obecného zájmu, pokud je způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a pokud nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné⁹³.

227. Co se týče odůvodnění této omezující vnitrostátní právní úpravy, rád bych uvedl, že argumentace Maďarska není zcela jasná. Jak vyplývá z jeho písemností, Maďarsko se dovolává v zásadě tří různých odůvodnění, a sice nezbytnosti zajistit soudržnost daňového režimu, zlepšení výživy obyvatelstva a financování režimu sociálního zabezpečení.

228. V souvislosti se zajištěním soudržnosti daňového režimu je namístě uvést, že Maďarsko tento svůj postoj nepodložilo žádnými argumenty. Stejně jako Komise se pozastavuje nad tím, jakým způsobem by činnost spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet, která byla přiznána monopolu, mohla zajistit soudržnost tohoto režimu.

229. Pokud jde o zlepšení výživy obyvatelstva, Maďarsko neuvedlo žádné argumenty, jimiž by prokázalo nezbytnost systému vydávání poukazů Erzsébet v té podobě, v jaké byl zaveden, ani to, že tento systém představuje nejvhodnější opatření k dosažení výše uvedeného cíle.

230. Co se týče cíle spočívajícího ve financování režimu sociálního zabezpečení, Maďarsko se omezuje pouze na konstatování, že zaprvé vydávání těchto poukazů, jež zakládají nárok na daňové výhody, je součástí systému sociálního zabezpečení a současně působí i jako jeden z prvků systému, jímž jsou zajišťovány finanční prostředky v sociální oblasti, zadruhé podle ustálené judikatury nesmí unijní právo zasahovat do pravomoci členských států uspořádat jejich systémy sociálního zabezpečení, včetně vnitrostátních ustanovení, jejichž cílem je zajistit finanční rovnováhu, a zatřetí pro činnosti, které jsou financovány prostřednictvím programu Erzsébet, jsou poukazy Erzsébet jediným zdrojem, a pokud by příjmy plynoucí z nich neexistovaly, projekt takového rozsahu by nemohl být financován ze státního rozpočtu.

231. Maďarsko je toho názoru, že i kdyby cíle spočívajícího ve financování sociálního zabezpečení mohlo být dosaženo jinými prostředky, jako nejúčinnější z takovýchto prostředků je svěřeni dotčené činnosti veřejnoprávnímu subjektu, který je povinen poskytnout veškeré příjmy ke konkrétně vymezenému účelu.

232. V tomto ohledu je třeba uvést, že z ustálené judikatury skutečně vyplývá, že členské státy mají pravomoc uspořádat své systémy sociálního zabezpečení⁹⁴. Soudní dvůr však upřesnil, že členské státy musí dbát na to, aby při výkonu této pravomoci neporušovaly ustanovení Smlouvy o FEU, zejména pak ustanovení týkající se zásad svobody usazování a volného pohybu služeb⁹⁵. Z výše uvedené judikatury kromě toho vyplývá, že se připouští, že riziko závažného zásahu do finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení může samo o sobě představovat naléhavý důvod obecného zájmu, který je způsobilý odůvodnit narušení těchto zásad⁹⁶.

233. Jak správně uvedla Komise, Maďarsko však v projednávané věci nijak neprokázalo, že takovéto riziko závažného zásahu do finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení existuje.

93 — Viz rozsudky *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 37 a citovaná judikatura), a *DKV Belgium* (C-577/11, EU:C:2013:146, bod 38 a citovaná judikatura).

94 — V tomto smyslu viz rozsudek *Kattner Stahlbau* (C-350/07, EU:C:2009:127, bod 37 a citovaná judikatura).

95 — Tamtéž (bod 74 a citovaná judikatura).

96 — Tamtéž (bod 85 a citovaná judikatura).

234. Kromě toho se stejně jako Komise domnívám, že i kdyby měla být existence tohoto naléhavého důvodu obecného zájmu uznána, Maďarsko mělo prokázat, proč by mělo právě výlučné přiznání činnosti spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet ve prospěch MNRR představovat opatření, které je nezbytné a přiměřené ve vztahu k dosažení cíle týkajícího se financování sociálního zabezpečení.

235. Je totiž na příslušných vnitrostátních orgánech, aby prokázaly, že jejich právní úprava je nezbytná pro uskutečnění sledovaného cíle a v souladu se zásadou proporcionality⁹⁷.

236. Na základě poznatků, jež mám k dispozici, jsem dospěl k závěru, že nebylo průkazně doloženo, že se Maďarsko dostatečně zabývalo tím, zda lze vytčeného cíle dosáhnout jinými, méně omezujícími způsoby⁹⁸. Omezuje se totiž pouze na to, že tvrdí, že daný systém v té podobě, v jaké byl zaveden, představuje nejúčinnější opatření, avšak nepředkládá v tomto ohledu žádné důkazy.

237. Za těchto okolností mám za to, že Soudní dvůr není schopen ověřit, zda byly v projednávané věci splněny podmínky týkající se nezbytnosti a přiměřenosti.

238. Nadto, jak uvádí Komise, za účelem dosažení cíle týkajícího se financování sociálního zabezpečení mohlo Maďarsko zavést méně omezující opatření.

239. Kromě toho zastávám stejně jako Komise názor, že přechodné období trvající o něco déle než jeden měsíc⁹⁹ nepostačuje k tomu, aby náležitým způsobem umožnilo dotčeným hospodářským subjektům přizpůsobit se novým okolnostem¹⁰⁰. Tento závěr platí podle mého mínění tím spíše, že tyto nové okolnosti vedly v projednávané věci k tomu, že na trhu v oblasti vydávání stravenek vznikl daňově zvýhodněný monopol, což vedlo k vytlačení hospodářských subjektů, jež byly na tomto trhu dříve přítomny, a k poklesu jejich obratu¹⁰¹.

240. A konečně se na rozdíl od Maďarska domnívám, že odkaz na judikaturu vydanou v oblasti hazardních her, uvedený s cílem podepřít tvrzení, že zavedení veřejného monopolu v oblasti vydávání poukazů Erzsébet je odůvodněné a přiměřené, je irelevantní.

241. V této souvislosti je třeba uvést, že podle ustálené judikatury je členský stát s ohledem na svou posuzovací pravomoc oprávněn přiznat právo provozovat hazardní hry jedinému hospodářskému subjektu¹⁰².

242. Ze zmíněné judikatury však rovněž vyplývá, že zaprvé rozhodnutí přiznat výlučné právo jedinému hospodářskému subjektu sleduje zvláštní cíl spočívající v ochraně spotřebitelů proti nadměrným výdajům za hru a předcházení riziku podvodů vyvolanému v důsledku významných částek, které hazardní hry umožňují shromáždit, a že zadruhé omezení, jež z takového rozhodnutí vyplývají, musí splňovat také požadavky týkající se nepřipustnosti diskriminace a přiměřenosti¹⁰³.

97 — Viz rozsudek Komise v. Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651, bod 47 a citovaná judikatura). V tomto smyslu viz rovněž rozsudek Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, bod 45), a Komise v. Itálie (C-260/04, EU:C:2007:508, bod 33 a citovaná judikatura).

98 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Rakousko (C-320/03, EU:C:2005:684, bod 89).

99 — Počínaje přijetím zákona č. CLVI z roku 2011, k němuž došlo dne 12. listopadu 2011, a konče vstupem tohoto zákona v platnost, tj. dnem 1. ledna 2012.

100 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Rakousko (C-320/03, EU:C:2005:684, bod 90).

101 — Stejně jako Komise v této souvislosti poznamenává, že i když je dotčeným hospodářským subjektům nadále umožněno vydávat daňově zvýhodněné poukazy, např. dárkové poukazy a poukazy k začátku školního roku, v porovnání s poukazy Erzsébet je jejich podíl na tomto trhu nižší. Jak totiž uvádí Komise, v roce 2012, tj. v roce bezprostředně následujícím po změně právních předpisů, zaujímaly poukazy Erzsébet 11,5 % podíl na trhu, zatímco podíl představovaný dárkovými poukazy činil 0,4 % a podíl poukazů k začátku školního roku 0,9 %.

102 — V tomto smyslu viz rozsudky Läära a další (C-124/97, EU:C:1999:435, body 35, 37 a 39), Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, bod 37), a Dickinger a Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, body 48 a 49).

103 — Tamtéž (zaprve body 37 a 39, zadruhé body 31 a 36 a body 48 a 50).

243. Jak správně uvádí Komise, v projednávané věci nelze říci, že by v souvislosti s činností spočívající ve vydávání poukazů Erzsébet mohly vzniknout zmíněné záporné účinky týkající se hazardních her, tj. závislost a podvody. Podle mého názoru z toho vyplývá, že řešení vyplývající z výše uvedené judikatury nelze přenést na věc, jíž se nyní zabýváme.

244. S ohledem na vše, co bylo uvedeno výše, se domnívám, že žalobní důvod týkající se poukazů Erzsébet musí být přijat.

V – Závěry

245. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- prohlásil žalobu pro nesplnění povinnosti za nepřijatelnou, pokud jde o žalobní důvod týkající se požadavku uvedeného v článku 13 nařízení vlády č. 55/2011 ze dne 12. dubna 2011 o vydávání a používání volnočasové karty Széchenyi, podle něhož musí existovat smluvní vztah se vzájemnou pojišťovnou trvající nejméně pět let;
- prohlásil žalobu pro nesplnění povinnosti za přijatelnou a podloženou, pokud jde o žalobní důvod, podle něhož Maďarsko tím, že
 - vyloučilo z možnosti vydávat elektronickou kartu Széchenyi pobočky zahraničních společností, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 14 bodu 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu;
 - vyhradilo možnost vydávání této karty skupinám společností, jejichž členové mají právní formu společností stanovených podle maďarského práva, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. b) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123;
 - podmínilo možnost vydávání této karty trvalým usazením v Maďarsku, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123;
 - přiznalo výlučná práva k vydávání poukazů, jež zaměstnancům umožňují získat věcné výhody v podobě hotových jídel, veřejnoprávnímu subjektu bez zavedení přiměřených přechodných období a opatření, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 49 SFEU a 56 SFEU;
- ve zbývajících částech žalobu zamítl;
- rozhodl, že Evropská komise a Maďarsko ponесou vlastní náklady řízení.