



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

LAILY MEDINA

přednesené dne 15. září 2022¹

Věc C-407/21

**Union fédérale des consommateurs – Que choisir (UFC – Que choisir),
Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)
proti
Premier ministre,
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Článek 267 SFEU – Směrnice (EU) 2015/2302 – Souborné cestovní služby a spojené cestovní služby – Ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty – Nevyhnutelné a mimořádné okolnosti – Covid-19 – Povaha vrácení plateb uskutečněných cestujícím na souborné cestovní služby – Vrácení plateb v hotovosti nebo vrácení ekvivalentu ve formě poukazu – Dočasná odchylka od povinnosti pořadatele vrátit cestujícímu platby nejpozději do 14 dnů od ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty“

Úvod

1. Dne 11. března 2020 prohlásila Světová zdravotnická organizace (WHO) šíření onemocnění covid-19 za „pandemii“. Ve stejný den ve svém úvodním projevu na tiskové konferenci k pandemii covidu-19 generální ředitel WHO uznal, že pandemie covidu-19 „není jen krizí v oblasti veřejného zdraví, ale je to krize, která se dotkne všech odvětví [...]“. Pandemie a mimořádná opatření přijatá vládami po celém světě k zabránění šíření viru totiž způsobily bezprecedentní obtíže. Filozof Edgar Morin napsal, že i když tato pandemie není první v dějinách lidstva, její „radikální novost“ spočívá v tom, že způsobila „megakrizi“ tvořenou kombinací politické, hospodářské, sociální, ekologické, národní [a] globální krize [...] ². Pandemie byla také velkou výzvou pro právo. Jeden z komentátorů přesně poznamenal, že se jedná o „zátěžový test“ ³ pro smluvní právo do té míry, že může „vážně otestovat vhodnost stávající právní úpravy, pokud jde o poskytnutí vhodných prostředků reakce“ na její důsledky ⁴.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Morin, E., *Changeons de voie, les leçons du coronavirus*, Denoël, 2020, s. 25. (Volný překlad originálního textu ve francouzštině: „la nouveauté radicale du Covid-19 tient à ce qu'il est à l'origine d'une mégacrise, faite de la combinaison de crises politiques, économiques, sociales, écologiques, nationales [et] planétaires [...]“).

³ – Twigg-Flesner, C., „The COVID-19 Pandemic – a Stress Test for Contract Law?“, (2020) *Journal of European Consumer and Market Law (EuCML)*, sv. 9, s. 89–92.

⁴ – Twigg-Flesner, C., „The Potential of the COVID-19 Crisis to Cause Legal ‚Disruption‘ to Contracts“ in Hondius, E., Santos Silva, M., Nicolussi, A., Salvador Coderch, P., Wenderhorst, C. a Zoll, F. (vyd.), *Coronavirus and the Law in Europe*, Intersentia, Cambridge, Antverpy, Chicago, 2021, s. 1091, 1096.

2. Mezi odvětví, která pandemie covidu-19 zasáhla nejzávažněji a bezprostředně, patřil cestovní ruch. Hospodářský dopad je „bezprecedentní“, vezmeme-li v úvahu, že cestovní ruch je třetí největší kategorií vývozu, která v roce 2019 představovala 7 % celosvětového obchodu, a že „byly zasaženy všechny části jeho rozsáhlého hodnotového řetězce“⁵. Karantény, zákazy vycházení, zákazy cestování a uzavření hranic značně omezily samotný koncept cestování, kterým je svoboda pohybu. V důsledku omezení přijatých vládami za účelem omezení šíření viru se činnost pořadatelů souborných cestovních služeb, dopravců a podniků působících v odvětví cestovního ruchu obecně okamžitě zastavila. Tyto subjekty se kromě toho musely vypořádat s rozsáhlými rušeními cest a žádostmi o náhradu.

3. V projednávané věci se jedná konkrétně o otázku přijetí vnitrostátních opatření stanovujících dočasné výjimky z právních předpisů na ochranu spotřebitele, které upravují smlouvy o souborných službách pro cesty. Napadená opatření mimo jiné umožnila, aby pořadatelé souborných cestovních služeb za účelem zvládnutí svých bezprostředních problémů s likviditou vydávali cestujícím poukazy namísto vracení plateb. S ohledem na kontext zdravotní krize přesahuje tato věc stanovení nároků v rámci unijních právních předpisů v oblasti ochrany spotřebitele. Projednávaná věc nastoluje otázku možných limitů přiměřenosti stávajícího právního rámce při řešení pandemie covidu-19. Dotýká se rovněž dosahu pravomoci členských států přijímat nouzová opatření v souvislosti s „pandemickým nouzovým stavem“⁶.

Právní rámec

Právo Evropské unie

Směrnice (EU) 2015/2302

4. Body 31 a 40 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS (Úř. věst. 2015, L 326, s. 1) jsou formulovány takto:

„(31) Cestující [...] by měli mít rovněž právo na ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty bez zaplacení jakéhokoli storno poplatku, nastanou-li nevyhnutelné a mimořádné okolnosti mající zásadní vliv na poskytování souborných služeb. Může sem patřit například válečný konflikt, jiné závažné bezpečnostní problémy jako terorismus, významná rizika pro lidské zdraví, například výskyt ohniska závažného onemocnění v cestovní destinaci, nebo přírodní katastrofy, jako například záplavy, zemětřesení či povětrnostní podmínky, jež znemožňují bezpečně se dopravit do místa určení, jak bylo dohodnuto ve smlouvě o souborných službách pro cesty.

[...]

⁵ – UNWTO, Zpráva generálního tajemníka o cestování a pandemii Covid-19 (dostupná na <https://www.unwto.org/tourism-and-covid-19-unprecedented-economic-impacts>).

⁶ – Greene, A., *Emergency Powers in A Time of Pandemic*, Bristol University Press, Bristol, 2020, s. 7.

(40) Aby byla ochrana proti platební neschopnosti účinná, měla by pokrývat předvídatelné množství plateb zasazených platební neschopností pořadatele a ve vhodných případech i předvídatelné náklady na repatriaci [...] Nemělo by však být třeba, aby účinná ochrana proti platební neschopnosti zohledňovala velmi vzdálená rizika, jako je například platební neschopnost vyhlášená několika největšími pořadateli zároveň, pokud by zohlednění takových rizik mělo nepřiměřený vliv na náklady na tuto ochranu, a tím by bránilo její účinnosti. V takových případech může být záruka pro náhradu uskutečněných plateb omezena.“

5. Článek 3 bod 12 uvedené směrnice definuje pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ jako „situaci, již strana, která se jí dovolává, nemůže ovlivnit a jejímž důsledkům nelze zabránit ani přijetím veškerých přiměřených opatření“.

6. Článek 4 směrnice 2015/2302, nadepsaný „Úroveň harmonizace“, stanoví:

„Členské státy nesmějí v rámci svého vnitrostátního práva ponechat v platnosti ani zavádět ustanovení odchylná od ustanovení této směrnice, včetně více či méně přísných ustanovení, za účelem zajištění odlišné úrovně ochrany cestujícího, pokud není v této směrnici stanoveno jinak.“

7. Článek 12 směrnice 2015/2302 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby cestující mohl smlouvu o souborných službách pro cesty před zahájením poskytování souborných služeb kdykoli ukončit. Ukončí-li cestující smlouvu o souborných službách pro cesty podle tohoto odstavce, může po něm být požadováno zaplacení přiměřeného a zdůvodnitelného storno poplatku pořadateli. [...]

2. Bez ohledu na odstavec 1 má cestující právo ukončit smlouvu o souborných službách pro cesty před zahájením poskytování souborných služeb bez zaplacení storno poplatku, jestliže v destinaci nebo jejím bezprostředním okolí nastaly nevyhnutelné a mimořádné okolnosti, které mají výrazný dopad na poskytování souborných služeb nebo na přepravu osob do destinace. V případě ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty podle tohoto odstavce má cestující nárok na vrácení veškerých uskutečněných plateb ve prospěch souborných služeb, avšak nemá nárok na dodatečné odškodnění.

3. Pořadatel může smlouvu o souborných službách pro cesty ukončit a vrátit cestujícímu veškeré platby uskutečněné ve prospěch souborných služeb, avšak není povinen poskytnout dodatečné odškodnění, jestliže:

[...]

b) mu v plnění smlouvy brání nevyhnutelné a mimořádné okolnosti a o ukončení smlouvy uvědomí cestujícího bez zbytečného odkladu ještě před zahájením poskytování souborných služeb.

4. Pořadatel vrátí veškeré platby podle odstavců 2 a 3, nebo v případě použití odstavce 1 vrátí veškeré platby uskutečněné cestujícím nebo v jeho prospěch na souborné služby, snížené o přiměřené storno poplatky. Tyto platby musí být cestujícímu vráceny bez zbytečného prodlení a v každém případě do 14 dnů po ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty.

[...]“

8. Článek 17 směrnice 2015/2302, nadepsaný „Účinek a rozsah ochrany pro případ platební neschopnosti“, zní následovně:

„1. Členské státy zajistí, aby pořadatelé usazení na jejich území poskytli záruku vrácení veškerých plateb uskutečněných cestujícími nebo v jejich prospěch, nejsou-li příslušné služby poskytnuty v důsledku platební neschopnosti pořadatele [...]

[...]

2. Záruka uvedená v odstavci 1 musí být účinná a musí se vztahovat na důvodně předvídatelné náklady [...]

[...]“

9. Článek 23 směrnice 2015/2302, nadepsaný „Kogentní povaha směrnice“, stanoví v odstavcích 2 a 3 následující:

„2. Cestující se nemohou vzdát práv, která jim přiznávají vnitrostátní předpisy, jimiž se provádí tato směrnice.

3. Veškerá smluvní ujednání nebo prohlášení cestujícího, jejichž účelem je přímé nebo nepřímé vzdání se nebo omezení práv přiznaných cestujícím podle této směrnice nebo vyhnutí se uplatňování této směrnice, nejsou pro cestujícího závazná.“

Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

10. Žalobkyně, Union fédérale des consommateurs – Que choisir (UFC – Que choisir) a Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) jsou francouzskými sdruženími spotřebitelů. Napadají zákonost různých aktů, včetně ordonnance n. 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure (nařízení č. 2020-315 ze dne 25. března 2020 o finančních podmínkách ukončení některých smluv o turistických zájezdech a pobytech v případě nevyhnutelných a výjimečných okolností nebo vyšší moci, dále jen „napadené nařízení“).

11. Napadené nařízení bylo přijato na základě zmocnění uděleného francouzské vládě prostřednictvím loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (zákon ze dne 23. března 2020 o nouzovém stavu za účelem zvládnutí pandemie covidu-19) „s cílem čelit hospodářským, finančním a sociálním důsledkům šíření epidemie covidu-19 a následkům opatření přijatých k omezení tohoto šíření, a to zejména s cílem předcházet a omezit ukončování činnosti ze strany fyzických a právnických osob vykonávajících hospodářskou činnost a ze strany sdružení, jakož i z něho plynoucí dopady na zaměstnanost“.

12. Článek 1 odst. II napadeného nařízení stanoví odchylku od některých ustanovení článku L.211-14 code du tourisme (zákon o cestovním ruchu), který provádí čl. 12 odst. 1 až 4 směrnice 2015/2302. Stanoví, že v případě ukončení smlouvy o prodeji cestovních služeb a pobytů mezi 1. březnem 2020 a 15. zářím 2020 „pořadatel nebo prodejce může navrhnout namísto vrácení veškerých uskutečněných plateb poukaz“ ve výši rovnající se celkové výši plateb uskutečněných na základě zrušené smlouvy. Tento návrh musí být předložen nejpozději do tří měsíců od

oznámení ukončení smlouvy a platí po dobu osmnácti měsíců. Až v případě, že marně uplyne lhůta osmnácti měsíců, aniž zákazník přijme plnění, které bylo totožné nebo rovnocenné s tím, které bylo ujednáno v ukončené smlouvě a které mu bylo nabídnuto, bude obchodník povinen vrátit zákazníkovi veškeré uskutečněné platby.

13. Předkládající soud vysvětluje, že ustanovení napadeného nařízení byla přijata za účelem zajištění peněžních prostředků a platební schopnosti poskytovatelů služeb, na které se toto nařízení vztahuje, za situace, kdy se více než 7 000 subjektů působících v oblasti cestovního ruchu a pobytových služeb registrovaných ve Francii ocitlo ve vážných potížích. V důsledku pandemie covidu-19, která současně zasáhla nejen Francii a většinu evropských zemí, ale také téměř všechny kontinenty, museli totiž poskytovatelé pobytů čelit rušení rezervací v nebývalém rozsahu a vypořádat se s absencí jakýchkoli nových rezervací. Za těchto okolností by okamžité vrácení peněz za všechny zrušené služby mohlo ohrozit dotčené hospodářské subjekty, a v důsledku toho možnost, aby klientům byly vráceny uskutečněné platby.

14. Předkládající soud dále uvádí, že výše poukazů vydaných francouzskými provozovateli zájezdů ke dni 15. září 2020, kdy skončila platnost napadeného nařízení, činila přibližně 990 milionů eur, což představuje asi 10 % obratu v daném odvětví za jeden běžný rok.

15. Podle tvrzení žalobkyň před předkládajícím soudem porušují ustanovení napadeného nařízení článek 12 směrnice 2015/2302. Podle uvedeného článku má cestující v případě ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty nárok na vrácení veškerých plateb uskutečněných na základě této smlouvy ve lhůtě čtrnácti dnů od jejího ukončení. Žalobkyně navíc tvrdí, že taková ustanovení narušují volnou hospodářskou soutěž na jednotném trhu a cíl harmonizace sledovaný uvedenou směrnicí.

16. Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada, Francie) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být článek 12 [směrnice 2015/2302] vykládán tak, že ukládá pořadateli souborných cestovních služeb, aby v případě ukončení smlouvy vrátil v penězích veškeré platby uskutečněné ve prospěch souborných služeb, nebo tak, že umožňuje vrácení ekvivalentu, zvláště v podobě dobropisu ve výši rovnající se celkové částce uskutečněných plateb?
- 2) Za předpokladu, že se tímto vrácením rozumí vrácení peněz, může zdravotní krize související s epidemií covidu-19 a její následky pro provozovatele cestovních služeb, kteří s ohledem na výjimečný rozsah této pandemie, jak jej uznala Světová zdravotnická organizace, utrpěli v jejím důsledku výjimečné snížení obratu, které lze odhadnout mezi 50 a 80 %, a kteří v odvětví souborných cestovních služeb zaměstnávají ve Francii 30 000 zaměstnanců a realizují obrat téměř 11 miliard eur, odůvodnit, a případně za jakých podmínek a v jakých mezích, dočasnou výjimku z povinnosti pořadatele, stanovené v čl. 12 odst. 4 [směrnice 2015/2302], vrátit cestujícímu veškeré platby uskutečněné ve prospěch souborných služeb ve lhůtě čtrnácti dnů od ukončení smlouvy?
- 3) V případě záporné odpovědi na předchozí otázku, je za výše připomenutých okolností možné změnit časové účinky rozhodnutí, kterým se ruší ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s čl. 12 odst. 4 [směrnice 2015/2302]?”

17. Písemná vyjádření předložily Union fédérale des consommateurs – Que choisir (UFC – Que choisir) a Consommation logement et cadre de vie (CLSV), belgická, česká, dánská, francouzská, italská, slovenská a finská vláda, jakož i Komise. Kromě dánské a finské vlády byly tyto zúčastněné zastoupeny i na jednání, které se konalo dne 1. června 2022.

Analýza

K první předběžné otázce

18. První otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda má být čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 vykládán v tom smyslu, že ukládá pořadateli souborných cestovních služeb, aby v případě ukončení smlouvy v plném rozsahu vrátil veškeré uskutečněné platby v penězích, nebo tak, že připouští alternativu, zejména v podobě poukazu ve výši rovnající se celkové částce uskutečněných plateb.

19. V této souvislosti je třeba připomenout, že článek 12 směrnice 2015/2302 stanoví práva a povinnosti stran v souvislosti s ukončením smlouvy o souborných službách pro cesty. Konkrétně podle druhého a třetího odstavce uvedeného článku mají cestující i pořadatel v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností právo ukončit smlouvu o souborných službách pro cesty, a to za podmínek stanovených v uvedených ustanoveních. Ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty má za následek povinnost pořadatele vrátit cestujícímu veškeré platby za souborné cestovní služby. Platby musí být podle čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 vráceny „bez zbytečného prodlení a v každém případě do 14 dnů po ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty“.

20. Směrnice 2015/2302 nedefinuje pojem „vrácení plateb“, ani v tomto ohledu výslovně neodkazuje na právo členských států. V takovém případě z požadavků jak jednotného použití unijního práva, tak zásady rovného zacházení vyplývá, že znění ustanovení unijního práva musí být standardně vykládáno v celé Unii autonomním a jednotným způsobem. Z ustálené judikatury v tomto ohledu vyplývá, že význam a dosah pojmů, pro které nemá unijní právo žádnou definici, je třeba určit v souladu s jejich obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž součástí jsou⁷.

21. Především je třeba uvést, že podle čl. 12 odst. 2 směrnice 2015/2302 se „vrácení plateb“ týká „veškerých uskutečněných plateb ve prospěch souborných služeb“. To odráží význam slov „vrácení plateb“ v běžném jazyce, který označuje množství peněz, které se vrací. V anglickém jazyce se termín „refund“ používá zejména v případě, kdy je platba splatná „obzvláště proto, že bylo zapláceno příliš, nebo proto, že s výrobkem či službou není spokojenost“⁸. Takové chápání slova „refund“ („vrácení plateb“) odpovídá různým jazykovým verzím uvedeného ustanovení⁹.

22. „Vrácení“ uskutečněných plateb tedy nelze chápat tak, že opravňuje pořadatele k poskytnutí *odložené* formy platby, jako je poukaz.

⁷ – Viz rozsudek ze dne 18. března 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213, body 36 a 37, jakož i citovaná judikatura).

⁸ – Definice slova „refund“ podle Cambridge Dictionary.

⁹ – Tak je tomu v případě francouzského výrazu „remboursement“, německého výrazu „Erstattung“, španělského výrazu „reembolso“ nebo lotyšského výrazu „atmaksa“.

23. Na druhém místě je tento význam potvrzen kontextem článku 12 směrnice 2015/2302, který je součástí kapitoly III uvedené směrnice. V téže kapitole upravuje článek 11 směrnice 2015/2302 změnu jiných podmínek smluv o souborných službách pro cesty. Uvedený článek v odstavci 2 stanoví, že za určitých okolností, včetně případu, kdy je pořadatel nucen podstatným způsobem změnit některou z hlavních náležitostí cestovních služeb uvedených v čl. 5 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2015/2302, může cestující navrhované změny přijmout nebo smlouvu ukončit bez zaplacení storno poplatku. Pokud cestující smlouvu o souborných službách pro cesty ukončí, *může přijmout* náhradní souborné služby, jestliže mu to pořadatel nabídne. Článek 11 odst. 5 směrnice 2015/2302 stanoví, že pokud cestující nepřijme náhradní souborné služby, vrátí pořadatel všechny platby uskutečněné cestujícím. Jak uvedla francouzská vláda ve svém písemném vyjádření, toto ustanovení by bylo zbaveno veškerého účinku, kdyby bylo pořadateli umožněno vydat cestujícímu poukaz namísto vrácení uskutečněných plateb. Z toho vyplývá, že v režimu směrnice 2015/2302 se „vrácení plateb“ cestujícímu vztahuje na právo cestujícího obdržet platby uskutečněné v hotovosti. Jakákoli jiná forma náhradních souborných cestovních služeb nebo poukazu by tedy neměla být považována za „vrácení plateb“.

24. Kromě toho čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 stanoví, že platby musí být vráceny „bez zbytečného prodlení a v každém případě do 14 dnů po ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty“. Jak Komise v podstatě uvádí ve svém písemném vyjádření, z uvedeného ustanovení vyplývá, že cestující má právo peníze obdržet okamžitě, aby s nimi mohl ihned a podle svého přání nakládat.

25. Tento výklad má oporu také v původu článku 12 směrnice 2015/2302, který je zasazen do kontextu modernizace pravidel obsažených ve směrnici Rady 90/314¹⁰. Ustanovení čl. 4 odst. 6 směrnice Rady 90/314 stanovilo, že pokud spotřebitel odstoupí od smlouvy v případě podstatné změny některé ze základních podmínek smlouvy nebo pokud organizátor z jakéhokoli důvodu, s výjimkou porušení povinností spotřebitelem, soubor služeb před sjednaným dnem odjezdu zruší, má spotřebitel právo na jiný soubor služeb nebo na vrácení celé částky uhrazené na základě smlouvy v co nejkratší době. Článek 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 však stanoví pouze jednu možnost, a to „vrácení“ všech uskutečněných plateb. Nic nenasvědčuje tomu, že by takové „vrácení plateb“ mohlo být proti vůli cestujícího nahrazeno poukazem nebo jinou náhradou za platbu v penězích.

26. Jiné právní nástroje v oblasti práv cestujících a spotřebitelů výslovně stanoví poukaz jako formu náhrady, ale pouze jako *možnost* pro cestujícího. Tak je tomu v případě práv cestujících v letecké dopravě stanovených nařízením (ES) č. 261/2004¹¹. Článek 7 odst. 3 uvedeného nařízení rozlišuje mezi dvěma možnostmi náhrady škody: buď hotově (příp. elektronickým bankovním převodem, bankovními příkazy nebo bankovními šeky), nebo, v případě *dohody podepsané* cestujícím, cestovními poukazy nebo jinými službami. Pokud jde o práva cestujících v železniční přepravě, čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1371/2007¹² stanoví, že odškodnění lze uhradit prostřednictvím poukázek nebo jiných služeb, pokud jsou smluvní podmínky pružné (zejména ohledně období platnosti a cílové stanice). Odškodnění je hrazeno v *peněžní podobě* na *žádost* cestujícího. Stejně právo je stanoveno, pokud jde o cestující na moři, v čl. 19 odst. 5 nařízení

¹⁰ – Směrnice Rady ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy (Úř. věst. 1990, L 158, s. 59; Zvl. vyd. 13/10, s. 132).

¹¹ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91 (Úř. věst. 2004, L 46, s. 1; Zvl. vyd. 07/08, s. 10).

¹² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě (Úř. věst. 2007, L 315, s. 14).

č. 1177/2010¹³. Konečně v oblasti práv spotřebitelů stanovených směrnicí 2011/83/EU¹⁴ z bodu 46 odůvodnění uvedené směrnice jasně vyplývá, že vrácení plateb přijatých od spotřebitele by nemělo být prováděno prostřednictvím poukazu, ledaže by spotřebitel použil poukaz pro výchozí transakci nebo s použitím poukazu výslovně *souhlasil*.

27. Konečně výklad, podle něhož není vrácení plateb formou povinného poukazu slučitelné s článkem 12 směrnice 2015/2302, je podpořen *cílem*, který uvedená směrnice sleduje. Jak uvádí bod 7 odůvodnění této směrnice, většina cestujících, kteří si pořizují souborné služby, jsou spotřebitelé ve smyslu práva Unie na ochranu spotřebitele. Směrnice 2015/2302 je opatřením, jehož cílem je dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitele podle čl. 169 odst. 1 a odst. 2 písm. a), jakož i čl. 114 odst. 3 SFEU ve spojení s článkem 38 Listiny základních práv Evropské unie¹⁵. Široký výklad pojmu „vrácení plateb“, který by zahrnoval i poukazy, by mohl tento cíl ohrozit.

28. Slovenská vláda zastává jiný názor, než je navrhován v tomto stanovisku. Tvrdí, že některé jazykové verze, včetně anglické, rozlišují mezi pojmy „refund“ („vrácení“) a „reimbursements“ („náhrady“) veškerých uskutečněných plateb. Podle názoru slovenské vlády z použití těchto dvou různých pojmů vyplývá, že „reimbursements“ („náhrady“) mají být v penězích, zatímco „refund“ („vrácení plateb“) může zahrnovat i nabídku poukazu (podle rozhodnutí pořadatele). Článek 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 odkazuje na povinnost pořadatele „vrátit veškeré platby“ („refunds“) podle odstavců 2 a 3, nebo v případě použití odstavce 1 „vrátit“ („reimburse“) veškeré platby uskutečněné cestujícím na souborné služby, snížené o přiměřené storno poplatky. Povinnost „vrátit platby“ („refund“) vzniká podle čl. 12 odst. 2 a 3 směrnice 2015/2302 při ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty mimo jiné v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností. Povinnost poskytnout „náhrady“ („reimbursements“) vzniká v případě, že je smlouva o souborných službách pro cesty ukončena cestujícím, a to případně za zdůvodnitelný a přiměřený storno poplatek.

29. Z použití pojmů „refund“ („vrácení plateb“) a „reimbursement“ („náhrada“) přitom nijak nevyplývá, že by pořadatel mohl vrátit peníze ve formě povinného poukazu. Jak jsem uvedla v bodě 21 výše, pojem „refund“ v angličtině znamená vrácení peněz a používá se zejména v případech, kdy osoba požadující vrácení peněz není spokojena s výrobkem nebo službou.

30. V každém případě podle ustálené judikatury platí, že formulace použitá v jedné z jazykových verzí ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednostní povaha vzhledem k jiným jazykovým verzím¹⁶. Francouzské, řecké nebo španělské jazykové znění čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 používá stejný výraz pro vrácení všech přijatých plateb bez ohledu na důvod ukončení smlouvy. Použití těchto dvou pojmů pouze v některých jazykových verzích proto nemůže vést k jinému závěru, než jaký lze jasně vyvodit z kontextu a účelu uvedené směrnice.

31. Proto zastávám názor, že povinnost pořadatele vrátit cestujícímu platby podle čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 se vztahuje pouze na náhradu v penězích, přičemž vylučuje jakoukoli alternativu stanovenou pořadatelem, zejména ve formě poukazu.

¹³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. listopadu 2010 o právech cestujících při cestování po moři a na vnitrozemských vodních cestách a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. 2010, L 334, s. 1).

¹⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES (Úř. věst. 2011, L 304, s. 64).

¹⁵ – Směrnice 2015/2302, bod 3 odůvodnění.

¹⁶ – Rozsudek ze dne 7. dubna 2022, I (Osvobození nemocniční péče od DPH) (C-228/20, EU:C:2022:275, bod 47 a citovaná judikatura).

32. Cestující se nemůže vzdát svého práva na náhradu v penězích. Podle článku 23 směrnice 2015/2302 se totiž cestující nemohou vzdát práv, která jim přiznávají vnitrostátní předpisy, jimiž se provádí uvedená směrnice. Kogentní povaha směrnice 2015/2302 tedy nebrání pořadateli, aby cestujícímu nabídl *volitelný* poukaz, který může cestující přijmout *poté*, co nastane událost zakládající právo na vrácení plateb. Jak upřesňuje doporučení Komise (EU) 2020/648¹⁷, nabídka poukazu ze strany pořadatele „nezbavuje cestující práva na vrácení peněz“. Povinný poukaz proto není slučitelný s kogentní povahou směrnice 2015/2302.

33. S ohledem na výše uvedené mám za to, že čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 musí být vykládán v tom smyslu, že ukládá pořadateli smlouvy o souborných službách pro cesty, aby v případě ukončení smlouvy vrátil v penězích veškeré uskutečněné platby, a brání tomu, aby tento pořadatel stanovil alternativu, zvláště v podobě poukazu ve výši rovnající se celkové částce uskutečněných plateb. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby se cestující pro takový poukaz rozhodl poté, co nastane skutečnost, která zakládá právo na vrácení plateb.

Ke druhé předběžné otázce

34. Pro případ kladné odpovědi na první otázku se předkládající soud v podstatě táže, zda zdravotní krize související s pandemií covidu-19 a její mimořádný dopad na odvětví cestovního ruchu odůvodňují, a případně za jakých podmínek a v jakých mezích, výjimku z povinnosti pořadatele, stanovené v čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302, vrátit cestujícímu veškeré platby na souborné cestovní služby ve lhůtě čtrnácti dnů od ukončení smlouvy.

35. Za účelem užitečné odpovědi na tuto otázku předkládajícího soudu se budu postupně zabývat různými aspekty dopadu ohrožení veřejného zdraví na rozsah a výkon práv stanovených směrnicí 2015/2302. Prvním aspektem je, zda případná omezení svobody pohybu přijatá členskými státy v důsledku pandemie covidu-19 mohou odůvodnit výjimku z povinnosti pořadatele vrátit platby. Druhý aspekt se týká toho, zda pandemie představuje situaci, která nespadá pod „nevyhnutelné a mimořádné“ okolnosti stanovené směrnicí 2015/2302. Třetím aspektem je použitelnost směrnice 2015/2302 v souvislosti s pandemií. Čtvrtým aspektem je, zda může ohrožení veřejného zdraví odůvodnit výjimku z konkrétního ustanovení sekundárního práva Unie z důvodu vyšší moci.

a) Omezení volného pohybu a dopad na práva a povinnosti vyplývající ze sekundárního práva Unie

36. Úvodní otázka, kterou je třeba se v souvislosti s možnou odchylkou od práva Unie s ohledem na pandemii zabývat, se týká dopadu případných omezení na volný pohyb občanů Unie. Ochrana veřejného zdraví, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti může odůvodnit omezení práv a svobod stanovených právem Unie o volném pohybu osob¹⁸. Závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může podle Schengenského hraničního kodexu odůvodnit

¹⁷ – Doporučení Komise ze dne 13. května 2020 o poukazech nabízených cestujícím jako alternativa k vrácení peněz za zrušené souborné cestovní a přepravní služby a v souvislosti s pandemií covidu-19, C/2020/3125 (Úř. věst. 2020, L 151, s. 10) (dále jen „doporučení Komise o poukazech“), body 9 a 15.

¹⁸ – Viz Koutrakos, P., Nic Shuibhne, N. a Syrpis, P. (Eds.), *Exceptions from EU Free Movement Law – Derogations, Justification and Proportionality*, Hart Publishing, 2016.

dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic¹⁹. Kromě toho „v mimořádně kritické situaci může členský stát určit potřebu znovu zavést kontroly na hranicích jako reakci na riziko nakažlivé choroby“²⁰. Ochrana veřejného zdraví, která podle čl. 168 odst. 7 SFEU spadá do pravomoci členských států, může odůvodnit přijetí dalších omezení volného pohybu. Taková omezení by však měla „dodržovat zásady práva EU, zejména zásadu proporcionality a zákazu diskriminace“²¹. Během pandemie se Evropská unie snažila vyhnout dopadu jednostranných opatření členských států, která byla zdrojem značných narušení pro podniky a občany, a zajistit koordinaci mezi členskými státy²².

37. Konkrétní otázka, kterou projednávaná věc vyvolává, zní, zda odůvodněná výjimka ze svobody pohybu v Evropské unii může obdobně odůvodnit další výjimky z konkrétního ustanovení sekundárního práva Unie, které předpokládá výkon práva na volný pohyb. V tomto ohledu je třeba připomenout, že směrnice 2015/2302 harmonizuje práva a povinnosti, jež vyplývají ze smluv o souborných službách pro cesty, s cílem usnadnit vytvoření skutečného vnitřního trhu pro spotřebitele²³.

38. Pandemie covidu-19 vedla členské státy k obnovení hraničních kontrol a přijetí dalších opatření v oblasti veřejného zdraví, která měla významný dopad na volný pohyb osob a služeb. Za takových okolností by bylo možné tvrdit, že pokud členské státy dokáží výjimečně odůvodnit omezení svobody pohybu, měly by mít možnost přijmout další opatření v oblasti harmonizovaného sekundárního práva Unie, které předpokládá volný pohyb, aby vyřešily „vedlejší“ účinky omezení této svobody.

39. Pokud by však takto široká výjimka, která není stanovena ve Smlouvách, byla uznána, vážně by to narušilo přednost práva Unie, jeho závaznost a jednotné uplatňování. Logickým závěrem by bylo, že taková výjimka může znamenat, že během ohrožení veřejného zdraví se nepoužije unijní právo²⁴.

40. Místo toho se unijní orgány od počátku pandemie snažily podporovat koordinaci. Jednostranná opatření, k nimž se některé členské státy uchýlily na počátku pandemie, postupně ustoupila koordinovaným opatřením²⁵. Jak totiž Komise zdůrazňuje v jednom ze svých sdělení týkajících se strategie Unie v oblasti očkování, „základem silné evropské reakce na pandemii COVID je jednota a zachování funkce jednotného trhu“²⁶. Je třeba rovněž zdůraznit, že reakce na krizi covid-19 dala vzniknout dosud největšímu stimulačnímu balíčku, NextGenerationEU.

¹⁹ – Článek 25 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1). Jak přitom Soudní dvůr rozhodl a jak je připomenuto v bodě 27 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu, výjimky z volného pohybu osob a odchylky od něj musí být vykládány restriktivně [rozsudek ze dne 26. dubna 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Maximální doba trvání kontroly na vnitřní hranici), C-368/20 a C-369/20, EU:C:2022:298, bod 64].

²⁰ – Evropská komise, Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb v souvislosti s pandemií covidu-19 (Úř. věst. 2020, C 86 I, s. 1), bod 18.

²¹ – Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii covidu-19 (Úř. věst. 2020, L 337, s. 3.), bod 10 odůvodnění.

²² – Tamtéž, body 11 a 12 odůvodnění.

²³ – Viz bod 5 odůvodnění směrnice 2015/2302.

²⁴ – Viz prohlášení 20/567 předsedkyně Evropské komise Ursuly von der Leyen o nouzových opatřeních v členských státech ze dne 31. března 2020, v němž uvádí: „[...] Musíme všichni spolupracovat, abychom tuto krizi zvládli. Na této cestě budeme prosazovat naše evropské hodnoty a lidská práva. Takoví jsme a za tím si stojíme“.

²⁵ – Viz poznámky pod čarou 20 a 21 výše. Viz Dubout E., Picod F., „L'Union européenne au défi du coronavirus: le passage au monde d'après?“ in Dubout E., Picod F. (dir.), Coronavirus et droit de l'Union européenne, Bruylant, 2021, s. 15, na s. 19.

²⁶ – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě, Jednotně proti covidu-19, COM/2021/35 final.

41. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že jakékoli odchylky od práva Unie v oblasti volného pohybu nemohou odůvodnit odchylky od konkrétního ustanovení sekundárního práva Unie, konkrétně od práva cestujícího na vrácení plateb stanoveného v čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302.

42. Po posouzení této úvodní otázky se budu zabývat tím, jak do systému směrnice 2015/2302 zapadá ohrožení veřejného zdraví způsobené pandemií covidu-19.

b) „Nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ a „vyšší moc“

43. Směrnice 2015/2302 v čl. 12 odst. 2 stanoví právo cestujícího ukončit smlouvu bez zaplacení storno poplatku, „jestliže v destinaci nebo jejím bezprostředním okolí nastaly nevyhnutelné a mimořádné okolnosti, které mají výrazný dopad na poskytování souborných služeb nebo na přepravu osob do destinace“. Podle čl. 12 odst. 3 písm. b) uvedené směrnice může pořadatel smlouvu o souborných službách pro cesty ukončit zejména tehdy, když mu v plnění smlouvy brání „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“. V každém případě má cestující právo na vrácení veškerých uskutečněných plateb v plném rozsahu. Za účelem určení práva cestujícího na vrácení peněz podle uvedené směrnice v souvislosti s pandemií covidu-19 je proto třeba nejprve určit, zda tato pandemie obecně spadá pod pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“²⁷.

44. Pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ je definován v čl. 3 bodě 12 směrnice 2015/2302 jako „situace, již strana, která se jí dovolává, nemůže ovlivnit a jejímž důsledkům nelze zabránit ani přijetím veškerých přiměřených opatření“. V bodě 31 odůvodnění této směrnice jsou uvedeny některé příklady událostí, které spadají pod tento pojem, včetně „významných rizik pro lidské zdraví, například výskyt ohniska závažného onemocnění v cestovní destinaci“. Vypuknutí pandemie covidu-19 představovalo významné riziko pro lidské zdraví nejen v dotčené cestovní destinaci, ale i po celém světě. Pandemie obecně naplňuje prvky definice „nevyhnutelných a mimořádných okolností“. Jedná se totiž o situaci, kterou nikdo nemůže ovlivnit a jejímž důsledkům nelze zabránit ani přijetím veškerých přiměřených opatření.

45. Francouzská vláda však tvrdí, že pandemie je případem vyšší moci, kterou nelze přirovnat k „nevyhnutelným a mimořádným okolnostem“ stanoveným v uvedené směrnici. Tato vláda v podstatě tvrdí, že mimořádný rozsah pandemie covidu-19 z ní činí situaci, která *přesahuje* rámec „nevyhnutelných a mimořádných okolností“. Česká, italská a slovenská vláda tvrdí, že směrnice 2015/2302 se na pandemii covidu-19 nevztahuje. Členské státy tak mají i nadále pravomoc stanovit jiné smluvní povinnosti, než které jsou stanoveny v čl. 12 odst. 4 uvedené směrnice.

46. Na podporu svého stanoviska francouzská vláda připomíná prvky pojmu vyšší moci, který podle judikatury zahrnuje „okolnosti nezávislé na tom, kdo se jich dovolává, neobvyklé a nepředvídatelné, jejichž důsledkům nemohlo být přes veškerou vynaloženou péči zabráněno“²⁸. Tato vláda tvrdí, že pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ „v plném rozsahu nenahrazuje“ pojem vyšší moci, který zůstává mimo oblast působnosti směrnice 2015/2302.

47. V tomto ohledu francouzská vláda uvádí, že pojem vyšší moci není uveden v článku 12 směrnice 2015/2302. Kromě toho připomíná, že definice pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ podle čl. 3 bodu 12 směrnice 2015/2302 není totožná s pojmem vyšší moci, jelikož

²⁷ – Touto analýzou není dotčeno individuální posouzení konkrétních okolností každého případu, které určují, zda se lze pandemii dovolávat za účelem vzniku práva na ukončení smlouvy podle čl. 12 odst. 2 a 3 směrnice 2015/2302.

²⁸ – Rozsudek ze dne 25. ledna 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, bod 53).

nevyžaduje, aby tyto okolnosti byly „neobvyklé a nepředvídatelné“. Podle ní výklad čl. 12 odst. 4 ve spojení s bodem 31 odůvodnění směrnice 2015/2302 umožňuje mít za to, že uvedená směrnice se vztahuje na mimořádné události, které jsou ojedinělé a časově a prostorově omezené. Francouzská vláda má za to, že uvedená směrnice nepočítá s mimořádnými událostmi celosvětového dopadu a rozsahu. Uvádí, že takový výklad je slučitelný s užitečným účinkem článku 12 směrnice 2015/2302, který vychází z předpokladu, že pořadatel může nést finanční důsledky ukončení smlouvy z důvodu nevyhnutelných a mimořádných okolností. Pokud by se toto ustanovení uplatnilo i v souvislosti s pandemií, která ochromuje obchodní činnost pořadatelů souborných služeb, bylo by to v rozporu s cílem sledovaným touto směrnicí, kterým je zachování konkurenceschopnosti podniků při zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele.

48. V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury plyne, že jelikož pojem „vyšší moc“ nemá totožný obsah v různých oblastech uplatňování unijního práva, musí být jeho význam určen v závislosti na právním rámci, v němž se mají projevit jeho účinky²⁹. Podle mého názoru je v právním kontextu směrnice 2015/2302 pojem vyšší moci zahrnut do pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“.

49. Na začátek bych uvedla, že jak jsem již zmínila, pandemie obecně splňuje prvky definice „nevyhnutelných a mimořádných okolností“. Ze směrnice 2015/2302 nijak nevyplývá, že by událost, která spadá pod tento pojem, měla být přesto vyloučena, pokud je velkého rozsahu nebo pokud je obzvláště mimořádná. Nejsem přesvědčena, že z čl. 12 odst. 2 směrnice 2015/2302, který stanoví právo cestujícího ukončit smlouvu o souborných službách pro cesty, „jestliže v destinaci nebo jejím bezprostředním okolí nastaly nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“, lze vyvodit jiný závěr. Tato část věty totiž klade důraz na nutnost zkoumat situaci v místě plnění souborných cestovních služeb, tedy v místě destinace, aby bylo možné posoudit výskyt nevyhnutelných a mimořádných okolností. Jejím záměrem však není vyloučit události, které nastanou nejen v destinaci, ale i jinde.

50. Dále považuji za důležité zdůraznit, že Soudní dvůr přistupuje obezřetně k pokusům dopravců dovolávat se zvláštní kategorie zvláště mimořádných událostí, které by jim umožnily vyhnout se plnění svých povinností. V této souvislosti bych uvedla příklad z oblasti práv cestujících v letecké dopravě. Ve známém rozsudku McDonagh³⁰, který se týká výbuchu sopky Eyjafjallajökull, Soudní dvůr rozhodl, že „nařízení č. 261/2004 neobsahuje žádnou skutečnost umožňující dospět k závěru, že nad rámec ‚mimořádných okolností‘ uvedených v čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení uznává odlišnou kategorii ‚obzvláště mimořádných‘ událostí, která by mohla vést ke zproštění leteckého dopravce všech jeho povinností [...]“³¹.

51. Analogické použití argumentace z věci McDonagh³² na směrnici 2015/2302 by vedlo k závěru, že v této směrnici není nic, co by podporovalo závěr, že uznává samostatnou kategorii událostí mimo „nevyhnutelných a mimořádných okolností“ uvedených v jejím čl. 3 bodu 12. To platí tím spíše, že tato směrnice podle článku 4 stanoví úplnou harmonizaci práv a povinností stran smlouvy o souborných službách pro cesty.

52. Takový výklad směrnice 2015/2302, který uznává samostatnou kategorii zvláště mimořádných okolností, jako je pandemie covidu-19, které jsou vyloučeny z pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“, by mohl vést k rozporným výsledkům, které by v konečném důsledku narušily

²⁹ – Rozsudek ze dne 25. ledna 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, bod 54).

³⁰ – Rozsudek ze dne 31. ledna 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43).

³¹ – Rozsudek ze dne 31. ledna 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, bod 30) (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska).

³² – Tamtéž.

soudržnost systému zavedeného směrnicí 2015/2302. Strany by totiž mohly smlouvu ukončit, pokud by v cestovní destinaci vzniklo riziko ohrožení lidského zdraví, které by mělo vliv na plnění smlouvy o souborných službách pro cesty, avšak v případě významného rizika ohrožení lidského zdraví způsobeného pandemií by zůstaly vázány smlouvou, i když by poskytování souborných cestovních služeb bylo závažným způsobem ovlivněno. Kromě toho by pořadatel mohl při neplnění podmínek smlouvy o souborných službách pro cesty odmítnout podle čl. 14 odst. 3 písm. c) směrnice 2015/2302 vyplatit náhradu škody, je-li prokázáno, že neplnění smlouvy o souborných službách pro cesty vzniklo v důsledku „nevyhnutelných a mimořádných okolností“, které se vyskytly v cestovní destinaci, ale nemohl by tak učinit v případě pandemie.

53. To mě přivádí k závěru, že výklad navrhovaný francouzskou vládou by vedl ke zpochybnění systematiky a základního účelu směrnice 2015/2302, kterým je umožnit cestujícím a obchodníkům plně využívat výhod vnitřního trhu a zároveň zajistit vysoký stupeň ochrany spotřebitele³³. Vytvořil by také velkou právní nejistotu, neboť se pokouší rozlišovat mezi případy vyšší moci na jedné straně a „nevyhnutelnými a mimořádnými okolnostmi“ na straně druhé, aniž by mezi nimi existovala jasná hranice.

54. Tento výklad je rovněž podpořen historií vzniku směrnice 2015/2302. Článek 4 odst. 6 směrnice 90/314 stanovil možnost organizátora zrušit smlouvu před sjednaným dnem odjezdu. V takovém případě měl cestující nárok na náhradu škody od organizátora kromě případů, kdy „ke zrušení nedojde, s výjimkou zrušení z důvodů překnihování, z důvodu vyšší moci, tedy neobvyklých a neočekávaných okolností nezávislých na straně, která se na ně odvolává, jejichž důsledkům nebylo možno přes veškeré vyvinuté úsilí předejít“. Žádná podobná možnost zrušení nebyla stanovena pro cestující. Směrnice 2015/2302 tuto mezeru vyplnila a přiznala stejné právo cestujícím. Záměrem normotvůrce tedy bylo poskytnout stranám smlouvy o souborných službách pro cesty stejná práva v případě „nevyhnutelných a mimořádných okolností“. Nic nenasvědčuje tomu, že by záměrem bylo omezit právo na zrušení smlouvy pro obě smluvní strany tím, že by vyšší moc byla vyloučena z rozsahu „nevyhnutelných a mimořádných okolností“.

55. V tomto ohledu je důležité zdůraznit, že zatímco legislativní návrh Komise³⁴ používal termín „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“, pracovní dokument útvarů Komise, který byl k uvedenému návrhu připojen³⁵, používá na určitých místech pojem vyšší moc³⁶. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2015/2302 dále objasňuje, že „pojem ‚nevyhnutelné a mimořádné okolnosti‘ nahrazuje pojem ‚vyšší moc‘ použitý ve směrnici z roku 1990“³⁷. Sledování původu směrnice 2015/2302 proto potvrzuje tezi, že v kontextu směrnice 2015/2302 je vyšší moc ekvivalentem pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“.

56. Vzhledem k výše uvedenému jsem dospěla k závěru, že v konkrétním kontextu směrnice 2015/2302 pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ nevylučuje pandemii jako případ vyšší moci.

³³ – Body 5, 6 a 51 odůvodnění směrnice 2015/2302.

³⁴ – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou, kterou se mění nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a kterou se zrušuje směrnice Rady 90/314/EHS (COM (2013) 512 final), 9. 7. 2013.

³⁵ – Pracovní dokument útvarů Komise, Posouzení dopadů připojené k dokumentu o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS.

³⁶ – Viz například pod názvem „Práva cestujících na ukončení smlouvy“, strana 136, „v případě závažných nepředvídaných a mimořádných okolností (případy vyšší moci)“ nebo strana 137 „je zřejmé, že by spotřebitelům prospělo, kdyby získali právo sami rozhodnout, zda chtějí nastoupit na dovolenou v případě vyšší moci, jako je například vypuknutí násilného konfliktu nebo ekologická katastrofa“.

³⁷ – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, COM (2021) 90 final, poznámka pod čarou č. 7.

c) *Použitelnost směrnice 2015/2302 v souvislosti s pandemií*

57. Belgická, česká, slovenská a italská vláda nerozlišují mezi „nevyhnutelnými a mimořádnými okolnostmi“ a vyšší mocí. Obecně však zpochybňují použitelnost směrnice 2015/2302 v kontextu pandemie. V podstatě tvrdí, že uvedená směrnice se vztahuje na nevyhnutelné a mimořádné okolnosti místního a omezeného rozsahu, a nikoli na pandemii. Podporu pro toto tvrzení nacházejí v bodě 31 odůvodnění směrnice 2015/2302, který mezi příklady nevyhnutelných a mimořádných okolností, které zakládají právo předčasně ukončit smlouvu o cestovních službách, uvádí existenci „významných rizik pro lidské zdraví, například výskyt ohniska závažného onemocnění v *cestovní destinaci*“³⁸.

58. Podle mého názoru nelze z bodu 31 odůvodnění vyvodit, že záměrem normotvůrce bylo omezit použitelnost směrnice 2015/2302 na události místního rozsahu. Tento bod odůvodnění uvádí pouze příkladný výčet případů nevyhnutelných a mimořádných okolností. Spíše vede k opačnému závěru, než jaký podporují výše uvedené vlády. Pokud je šíření závažného onemocnění v cestovní destinaci příkladem „nevyhnutelných a mimořádných okolností“, mělo by to tím spíše platit, pokud jde o šíření závažného onemocnění *po celém světě*. Stejnou argumentaci lze použít i s ohledem na čl. 12 odst. 2 směrnice 2015/2302, který stanoví právo cestujícího ukončit smlouvu o souborných službách pro cesty, „jestliže v destinaci nebo jejím bezprostředním okolí“ nastaly nevyhnutelné a mimořádné okolnosti, „které mají výrazný dopad na poskytování souborných služeb“. Má-li cestující právo ukončit smlouvu v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností, které se vyskytnou na místní úrovni a které mají výrazný dopad na poskytování souborných cestovních služeb, měl by tím spíše mít stejné právo, pokud k takové události dojde v globálním měřítku a má výrazný dopad na poskytování souborných cestovních služeb.

59. Vzhledem k tomu může unijní normotvůrce stanovit různá práva a povinnosti stran v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností v závislosti na rozsahu narušení. V tomto ohledu poznamenávám, že směrnice 2015/2302 byla přijata po krizi způsobené sopečným popelem v roce 2010, která měla významný dopad na odvětví cestovního ruchu. I když tento dopad není srovnatelný s dopadem pandemie covidu-19, byla to příležitost k tomu, aby normotvůrce odpovídajícím způsobem změnil pravidla. Tak tomu bylo například v souvislosti s omezením povinnosti pořadatele nést náklady na nezbytné ubytování, a to nejvýše za tři noci na jednoho cestujícího, nelze-li v důsledku nevyhnutelných a mimořádných okolností zajistit návrat cestujícího v souladu se smlouvou o souborných službách pro cesty [čl. 13 odst. 7 směrnice 2015/2302]. Domnívám se proto, že je rozumné dovodit, že pokud by záměrem normotvůrce bylo omezit, vyloučit nebo jinak upravit právo cestujícího na vrácení plateb do 14 dnů od ukončení smlouvy v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností, které způsobují narušení určitého rozsahu, učinil by tak výslovně.

60. Česká a slovenská vláda dále uvedly, že povinnost pořadatele vrátit cestujícímu platby podle čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 se s ohledem na omezený rozsah ochrany pro případ platební neschopnosti neuplatní. Článek 17 směrnice 2015/2302 stanoví povinnost členských států zajistit, aby pořadatelé usazení na jejich území poskytli záruku vrácení veškerých plateb uskutečněných cestujícími nebo v jejich prospěch, nejsou-li příslušné služby poskytnuty v důsledku platební neschopnosti pořadatele. Tato záruka „musí být účinná a musí se vztahovat na důvodně předvídatelné náklady“³⁹. Bod 40 odůvodnění směrnice 2015/2302 uvádí, že účinná ochrana proti platební neschopnosti „by neměla zohledňovat velmi vzdálená rizika, jako je

³⁸ – Kurzivou zvýraznila autorka stanoviska.

³⁹ – Článek 17 odst. 2 směrnice 2015/2302.

například platební neschopnost vyhlášená několika největšími pořadateli zároveň, pokud by zohlednění takových rizik mělo nepřiměřený vliv na náklady na tuto ochranu, a tím by bránilo její účinnosti“. Tento bod odůvodnění uvádí, že v takových případech „může být záruka pro náhradu uskutečněných plateb omezena“. Česká a slovenská vláda tvrdí, že v případě rozsáhlého selhání pořadatelů by cestujícím nebyly vráceny žádné peníze, neboť jejich nároky nejsou chráněny.

61. V tomto ohledu z článku 17 směrnice 2015/2302 vyplývá, že povinnost pořadatele poskytnout záruku vrácení veškerých uskutečněných plateb se vztahuje na případ, kdy příslušné služby nejsou poskytnuty v důsledku platební neschopnosti pořadatele. To znamená, že nárok na vrácení peněz je chráněn, pokud problém s likviditou vyplývá z platební neschopnosti pořadatele. V případě pandemie však problémy s likviditou vyplývají z rozsáhlých žádostí o zrušení, které pak mohou vést k platební neschopnosti. To je důvod, proč doporučení Komise o poukazech uznává, že pokud se pořadatelé ocitnou v platební neschopnosti, „hrozí, že mnoho cestujících neobdrží vůbec žádnou náhradu, neboť jejich nároky vůči pořadatelům [...] nejsou chráněny“⁴⁰.

62. Ze skutečnosti, že směrnice 2015/2302 v takových situacích neharmonizuje ochranu pro případ platební neschopnosti s nároky na náhradu, dále nelze vyvozovat, že čl. 12 odst. 4 této směrnice není použitelný. Obecně řečeno směrnice 2015/2302 neharmonizuje restrukturalizační opatření ani ochranu pořadatelů cestovních služeb před úpadkem. Je pravda, že hmotněprávní normy v oblasti insolvence vzhledem k tomu, že nebyly harmonizovány na úrovni unijního práva, zůstávají nadále v pravomoci členských států. Členské státy jsou nicméně povinny při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo včetně základních svobod zaručených Smlouvou o FEU⁴¹. Proto by všechna opatření, která členské státy přijmou s cílem zmírnit problémy pořadatelů cestovních služeb s likviditou, měla respektovat podstatu práva cestujícího na vrácení peněz podle čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302. Tato opatření by navíc měla respektovat právo státních podpor.

63. Pokud jde o právní předpisy v oblasti státní podpory, doporučení Komise o poukazech připomíná, že je možné, aby členské státy poskytly provozovatelům v odvětví cestování a dopravy podporu v oblasti likvidity s cílem zajistit uspokojení nároků na vrácení plateb vzniklých v důsledku pandemie covidu-19. Toto doporučení odkazuje na dočasný rámec pro opatření státní podpory⁴² jako na základ pro slučitelnost takové podpory v oblasti likvidity s unijními pravidly pro státní podporu.

64. Vzhledem k výše uvedeným úvahám se domnívám, že směrnice 2015/2302 je v souvislosti s pandemií covidu-19 použitelná.

d) Ohrožení veřejného zdraví jako důvod umožňující jednotlivcům odchýlit se od konkrétního ustanovení sekundárního práva Unie

65. Další otázkou, kterou je třeba se zabývat, je, zda se v případě závažného ohrožení veřejného zdraví mohou pořadatelé cestovních služeb dovolávat vyšší moci, aby se odchýlili od ustanovení sekundárního práva Unie. Francouzská vláda konkrétně uvedla, že článek 12 směrnice 2015/2302

⁴⁰ – Bod 14 odůvodnění.

⁴¹ – Rozsudek ze dne 11. listopadu 2021, MH a ILA (Nároky z důchodového pojištění v případě úpadku) (C-168/20, EU:C:2021:907, bod 76).

⁴² – Sdělení Komise – Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy covid-19, C/2020/1863 (Úř. věst. 2020, C 91I, s. 1) (dále jen „dočasný rámec“). Od svého přijetí byl dočasný rámec šestkrát změněn. Ve stanovisku odkazují na neoficiální konsolidovanou verzi dočasného rámce ve znění změn ze dne 18. listopadu 2021, dostupnou na adrese https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_fr.

nevyklučuje možnost uplatnění zásady „vyšší moci“, jak se vyvinula v judikatuře Soudního dvora. V tomto ohledu odkazuje na rozsudek ve věci *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka*⁴³ (dále jen „rozsudek *Billerud*“), jakož i na usnesení ve věci *Luxaviation*⁴⁴.

66. Věc, která vedla k vydání rozsudku *Billerud*, se týkala společností, kterým byly uloženy pokuty za to, že včas nevyřadily povolenky na emise oxidu uhličitého. Tyto společnosti tvrdily, že údajné nevyřazení povolenek bylo způsobeno interním administrativním selháním. Soudní dvůr s odkazem na svou dřívější judikaturu v rozsudku *Valsabbia v. Komise*⁴⁵ rozhodl, že „i při neexistenci zvláštního ustanovení lze uznat případ vyšší moci, jestliže vnější příčina, které se jednotlivci dovolávají, má takové nezadržitelné a nevyhnutelné dopady, že bylo pro dané osoby objektivně nemožné dodržet své povinnosti“⁴⁶. Soudní dvůr v tomtéž bodě rovněž uvedl, že vnitrostátnímu soudu přísluší posoudit, zda dotčený hospodářský subjekt navzdory veškeré péči, kterou mohl vynaložit za účelem dodržení stanovených lhůt, čelil neobvyklým a nepředvídatelným vnějším okolnostem, které šly nad rámec pouhého interního selhání⁴⁷.

67. Z kontextu rozsudku *Billerud* vyplývá, že obrana spočívající v uplatnění vyšší moci, jak byla uznána v uvedeném rozsudku, se týká omezené možnosti odchýlit se od *právních důsledků* vzniklých nesplněním povinnosti vyplývající z práva Unie. Dále se budu zabývat tím, zda je argumentace obsažená v uvedeném rozsudku relevantní v kontextu projednávané věci, která se týká otázky výjimky z povinnosti vyplývající z konkrétního ustanovení unijního práva z důvodu vyšší moci.

68. V pododdílech b) a c) mé analýzy výše jsem dospěla k závěru, že případ vyšší moci patří do oblasti působnosti směrnice 2015/2302 a obecně spadá pod pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“. Směrnice 2015/2302 již obsahuje zvláštní ustanovení upravující smluvní vztah v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností. Tato ustanovení zahrnují čl. 12 odst. 2 a 3 uvedené směrnice, podle nichž má cestující nebo pořadatel právo ukončit smlouvu v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností. Ukončení smlouvy má podle čl. 12 odst. 4 za účinek to, že pořadatel musí cestujícímu vrátit veškeré platby na souborné cestovní služby bez zbytečného prodlení a v každém případě do 14 dnů po ukončení smlouvy.

69. Skutečnost, že směrnice 2015/2302 obsahuje zvláštní ustanovení o dopadu nevyhnutelných a mimořádných okolností na smluvní vztah, však nutně neznamená, že neexistuje prostor pro použití rozsudku *Billerud*. Je tomu tak proto, že v případě pandemie nevyhnutelné a mimořádné okolnosti nejenže bránily pořadatelům v plnění smlouvy, ale také významně ovlivnily *administrativní kapacitu* pořadatelů při vyřizování žádostí o ukončení smluv a jejich *finanční kapacitu* pro vrácení plateb. Z tohoto pohledu by stále mohl existovat prostor pro uplatnění uvedené zásady stanovené v rozsudku *Billerud*. Tuto zásadu lze chápat tak, že připouští určitou míru *tolerance*, pokud jde o přísné uplatňování práva⁴⁸. Vědci, kteří se zabývají dopadem

⁴³ – Rozsudek ze dne 17. října 2013 (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 31).

⁴⁴ – Usnesení ze dne 26. března 2020 (C-113/19, EU:C:2020:228, bod 55).

⁴⁵ – Rozsudek ze dne 18. března 1980, *Ferriera Valsabbia a další v. Komise* (154/78, 205/78, 206/78, 226/78 až 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 a 85/79, EU:C:1980:81, bod 140).

⁴⁶ – Rozsudek ze dne 17. října 2013, *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 31).

⁴⁷ – Viz usnesení ze dne 26. března 2020, *Luxaviation* (C-113/19, EU:C:2020:228, bod 56).

⁴⁸ – Právní systémy členských států stanoví v určitých souvislostech a právních vztazích možnost odchýlit se od přísných požadavků stanovených právními předpisy (viz rozsudek ze dne 14. února 1978, *IFG v. Komise*, 68/77, EU:C:1978:23, bod 11). Mezi relevantní doktríny patří obrana s odvoláním na stav nouze, zmaření účelu nebo změna okolností (viz Brunner, C., *Force Majeure and Hardship under General Contract Principles, Exemption for non-performance in international arbitration*, Wolters Kluwer, Nizozemsko, 2009, s. 435 a násl.). Konkrétní způsob, jakým jednotlivé jurisdikce tyto doktríny upravují, se však značně liší (viz Bortolotti F., *Ufot D., Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts, Dealing with unforeseen events in a changing world*, Mezinárodní obchodní komora, Paříž, 2018).

covidu-19 na spotřebitelské právo a politiku⁴⁹, vyvinuli pojem „společenská vyšší moc“ („*societal force majeure*“), aby zohlednili „kolektivní dopad pandemie na všechny zúčastněné zájmy“. Podstatou tohoto pojmu je uznat, že pandemie měla závažný a neočekávaný dopad na spotřebitele i podniky a stala se předmětem celospolečenského zájmu.

70. Za takových okolností by se ve vztahu k *objektivní nemožnosti* dodržet právo Unie mohla uplatnit zásada vyšší moci stanovená v rozsudku Billerud, aby byla poskytnuta velmi omezená možnost *dočasného nedodržení* konkrétní povinnosti stanovené v harmonizované oblasti sekundárního práva Unie. Pořadatelé by se pak mohli dovolávat vyšší moci, pokud by i přes vynaložení veškeré péče za účelem dodržení lhůt stanovených v čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 měla pandemie nezadržitelné a nevyhnutelné dopady, které vedou k *momentálním nepřekonatelným obtížím* do té míry, že dotyčným osobám *objektivně znemožňují* splnit jejich povinnosti vyplývající z uvedeného ustanovení⁵⁰. V tomto ohledu bylo možné zohlednit skutečné riziko úpadku ohrožující existenci pořadatele, který se dovolává vyšší moci⁵¹. Pořadatel se může dovolávat případu vyšší moci pouze v období, které je nezbytné k nápravě uvedených obtíží⁵². Za těchto omezení není uplatnění obecné zásady vyšší moci ve vztahu k *objektivní nemožnosti* dodržet unijní právo v souvislosti s cestovní smlouvou obecnou únikovou doložkou (neboli *carte blanche*). Umožňuje pouze dočasnou výjimku z přísných lhůt a pouze na dobu nezbytně nutnou k zajištění řádného vrácení plateb.

71. Další otázkou, kterou je třeba se zabývat, je, zda by zásada vyšší moci ve vztahu k *objektivní nemožnosti* dodržet sekundární právo Unie mohla umožnit pořadatelům odložení poskytnutí náhrad formou poukazu. Ze smluvního hlediska je návrh na vydání poukazu formou úpravy smlouvy. Nabídka poukazu má za následek zachování smluvního vztahu. Poukaz má totiž za následek odložení plnění na pozdější fázi, kdy okolnosti umožní obnovení cestování. Slučitelnost takové úpravy smlouvy se směrnicí 2015/2302 bude záviset na specifických *vlastnostech* poukazu.

72. V projednávané věci je patrné, že poukaz, který má vlastnosti uvedené v napadeném nařízení, není slučitelný se směrnicí 2015/2302. Konkrétně nic nenasvědčuje tomu, že by nabídka takového poukazu obnovovala rovnováhu mezi stranami z hlediska situace vyšší moci. Spíše znevýhodňuje jednu smluvní stranu, a to cestujícího. Jak napsal jeden z komentátorů, „je nepřiměřené nutit klienta, aby financoval smluvní protistranu, když tak klient nemusí chtít činit“⁵³. To platí zejména s ohledem na dobu platnosti poukazu, která je 18 měsíců. Teprve po uplynutí této doby má cestující možnost uplatnit své právo na náhradu, aniž by existovala jakákoli záruka pro případ platební neschopnosti pořadatele. Kromě toho je na cestujícím, aby podnikl nezbytné kroky k tomu, aby na konci tohoto období obdržel své peníze. Případné nové projednání smlouvy by mělo být výhodné pro obě strany. V akademické právní literatuře se správně poukazuje na to, že provozovatelé souborných služeb pro cesty i spotřebitelé by měli „ze systému poukazů mít vzájemný prospěch“, přičemž tomu tak bude v případě, „pokud provozovatelé souborných služeb pro cesty nabídnou spotřebiteli *něco navíc* k tomu, na co má ze zákona nárok“⁵⁴.

⁴⁹ – COVID-19 Consumer Law Research Group, „Consumer Law and Policy Relating to Change of Circumstances Due to the COVID-19 Pandemic“, *Journal of Consumer Policy*, 2020, 43(3), s. 437–450.

⁵⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 31).

⁵¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. března 1980, Ferriera Valsabbia a další v. Komise (154/78, 205/78, 206/78, 226/78 až 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79, a 85/79, EU:C:1980:81, bod 143).

⁵² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (C-68/11, EU:C:2012:815, bod 64 a citovaná judikatura).

⁵³ – Bech Serrat, J. M., „Covid-19 Contractual Measures in Hospitality: Lessons from Problematic Regulation in Europe“, *EuCML*, 2021, s. 48, na s. 51.

⁵⁴ – Loos M. B. M., „One Day I'll Fly Away [...]: Voucher Schemes for Cancelled Package Travel Contracts after the Outbreak of the Covid-19 Pandemic“, *EuCML* 2021, s. 122, 124 (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska).

73. Smluvní ujednání z hlediska případu vyšší moci bude nakonec záviset na okolnostech každého případu s ohledem na zásadu *dobré víry*⁵⁵. V souvislosti s pandemií, konkrétně na samém počátku, nelze zcela pominout dopad, který mělo ukončení smlouvy pro druhou stranu. Vzhledem k rozsahu zrušených smluv by i ti pořadatelé, kteří měli finanční prostředky na vrácení plateb všem cestujícím, potřebovali alespoň nějaký čas na vyřízení vrácení uskutečněných plateb⁵⁶. Komise na jednání připustila, že v počátečních fázích pandemie většina cestujících reagovala na situaci pragmaticky a neočekávala, že jim budou platby vráceny v krátké lhůtě 14 dnů, která platí za normálních okolností. Za předpokladu, že by jim byly poskytnuty dostatečné informace o podmínkách náhrady, kterou obdrží, by byli ochotni vyčkat přiměřeně dlouhou dobu. Obě strany smlouvy o souborných službách pro cesty by se proto měly snažit jednat „odpovědně a spravedlivě“⁵⁷.

74. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že se jednotlivý pořadatel může dovolávat vyšší moci za okolností, kdy i přes vynaložení veškeré péče za účelem dodržení lhůt měla pandemie covidu-19 důsledky, které jsou nezadržitelné a nevyhnutelné a které vedou k momentálně nepřekonatelným obtížím do té míry, že pořadateli objektivně znemožňují vrátit platby podle čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302. Pořadatel se může dovolávat vyšší moci pouze po dobu nezbytnou k vyřešení těchto obtíží. Odvolání se na vyšší moc v souvislosti s objektivní nemožností dodržet unijní právo však neumožňuje pořadatelům vydat poukaz s vlastnostmi uvedenými v napadeném nařízení.

e) Ohrožení veřejného zdraví jako důvod umožňující členským státům odchýlit se od zvláštního ustanovení sekundárního práva Unie

75. Kdybychom připustili, že argumentace uvedená v rozsudku Billerud se může použít v případě, kdy je pro jednotlivého pořadatele objektivně nemožné splnit povinnost vrátit veškeré platby uskutečněné cestujícími do 14 dnů z důvodu pandemie covidu-19, stále by to neposkytlo vhodnou odpověď v projednávané věci. Projednávaná věc se totiž netýká soudního sporu mezi soukromými osobami. Týká se legality legislativního ustanovení, na jehož základě se členský stát v reakci na pandemii covidu-19 rozhodl přijmout opatření odchylující se od sekundárního práva Unie. Domnívám se proto, že tvrzení uvedená v rozsudku Billerud nelze automaticky použít ve vztahu k členským státům.

76. Pokud jde o nedodržení unijního práva členským státem, je třeba připomenout, že Soudní dvůr v rámci žalob pro nesplnění povinnosti výjimečně připustil vyšší moc jako důvod takového nedodržení. Relevantní judikatura se týkala především neprovedení opatření unijního práva⁵⁸ nebo nesplnění konkrétní povinnosti stanovené v sekundárním unijním právu⁵⁹. Podle uvedené

⁵⁵ – Pro podrobnou diskusi o otázce, zda lze zásadu dobré víry považovat za „vznikající“ obecnou zásadu na úrovni smluvního práva Unie, viz Reich, N., *General Principles of EU Civil Law*, Intersentia, Cambridge, Antverpy, Portland, 2014, s. 189.

⁵⁶ – Viz United Kingdom Competition and Markets Authority, „Guidance Statement on coronavirus (COVID-19), consumer contracts, cancellation and refunds“, 28. srpna 2020, citováno v Stuyck, J., „La protection européenne des consommateurs face à la crise de la Covid-19“ in Dubout E., Picod F., op. cit., pozn. pod č. 25., s. 295, s. 305. Tyto pokyny uvádí, že „v počátečních fázích pandemie mohlo podnikům trvat vyřízení náhrad déle než obvykle“. Viz Borghetti, J. S., „Non performance and the Change of Circumstances under French law“, in Hondius, E. et al., op. cit., pozn. pod č. 4, 509, 516, který vysvětluje, že podle francouzského práva nemůže vyšší moc nikdy zmařit plnění peněžitého závazku. Dodává však, že francouzský občanský zákoník „poskytuje straně, která má finanční potíže, určitý druh úlevy“.

⁵⁷ – Viz United Kingdom Cabinet Office, „Guidance on responsible contractual behaviour in the performance and enforcement of contracts impacted by the Covid-19 emergency“, 7. května 2020, bod 14, citovaný Twigg-Flesnerem, C., op. cit., pozn. pod č. 4, s. 1104.

⁵⁸ – Rozsudek ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, EU:C:2001:687).

⁵⁹ – Rozsudky ze dne 17. září 1987, Komise v. Řecko (70/86, EU:C:1987:374), a ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (C-68/11, EU:C:2012:815).

judikatury se „členský stát, který se potýká s momentálně nepřekonatelnými obtížemi, které mu brání splnit povinnosti vyplývající z unijního práva, může dovolávat případu vyšší moci pouze v období, které je nezbytné k nápravě uvedených obtíží“⁶⁰.

77. Jelikož tím, kdo má v projednávané věci povinnost, od níž se chce odchýlit, není členský stát, ale pořadatel zájezdu, lze mít za to, že není možné uplatnit judikaturu, která se použije v případě žalob pro porušení povinnosti. Pokud by se však rozsudek Billerud vztahoval na vysoký počet pořadatelů a pokud by se týkal značného počtu smluv, mohlo by to naznačovat *systémový problém* a potřebu mít nezbytný čas na nalezení „systémového“ řešení dopadů pandemie⁶¹. Za těchto okolností, pokud se členský stát potýká s momentálně nepřekonatelnými obtížemi při uplatňování ustanovení provádějícího sekundární právo Unie ve svém právním řádu, měl by mít rovněž výjimečně možnost dovolávat se vyšší moci.

78. Analogické použití obrany s uplatněním vyšší moci na situaci odchýlení se od konkrétního ustanovení sekundárního práva Unie by muselo podléhat velice přísným opatřením. Vyšší moc by neměla být chápána jako obecná úniková doložka nebo jako volná ruka k odchýlení se od unijního práva. Jedná se o odchylku, která je *výjimečná a omezená rozsahem i časem*, kdy je objektivně nemožné dodržet sekundární právo Unie. Domnívám se proto, že v souvislosti s „bezprecedentní zdravotní krizí“⁶², jako je pandemie covidu-19, se členský stát může dovolávat vyšší moci, která odůvodňuje přijetí odchýlného opatření v reakci na pandemii, pokud se potýká s *momentálně nepřekonatelnými* obtížemi, které mu v jeho právním řádu brání splnit povinnosti vyplývající z unijního práva. Členský stát se však může dovolávat vyšší moci pouze v období, které je *nezbytné* k nápravě uvedených obtíží. Prostředky zvolené k nápravě nepřekonatelných obtíží musí respektovat obecnou zásadu *proporcionality*. Je na členském státě, který se dovolává případu vyšší moci, aby prokázal, že je *nezbytné* využít výjimku k nápravě nepřekonatelných obtíží, které se v důsledku této situace vyskytly. V tomto ohledu by členskému státu nesměla zůstat jiná možnost, než aby se dočasně odchýlil od práva Unie.

79. V projednávané věci francouzská vláda tvrdí, že byla nucena zavést výjimku z práva Unie, a konkrétně umožnit pořadatelům vydávat poukazy namísto okamžitého vrácení plateb, aby zabránila rozsáhlým úpadkům těchto subjektů. V tomto ohledu bych poukázala na následující skutečnosti. V počátečních fázích pandemie čelily členské státy velkým výzvám v souvislosti se zdravím svého obyvatelstva a hospodářstvím. Vzhledem k těmto okolnostem musely vlády stanovit několik priorit, chránit zranitelné osoby, podporovat pracovníky, kteří zůstali bez práce, a zároveň zajistit, aby podniky, které pandemie zasáhla nejvíce, nezankly. Česká vláda při jednání trvala na tom, že ohrožení zdraví vyžadovalo, aby členské státy přijaly opatření v mnoha oblastech a s ohledem na tyto okolnosti našly *novou rovnováhu* mezi dotčenými zájmy. Členský stát by pak patrně mohl v *omezeném rozsahu a čase* uložit pozastavení výkonu určitých smluvních práv na dobu nezbytně nutnou k tomu, aby se strany mohly přizpůsobit nové a nepředvídané situaci nebo aby vláda našla vhodná řešení. Taková řešení by mohla podpořit kontinuitu smluv, aby se předešlo krizím likvidity v ekonomice, aniž by se tím nadměrně zatížili cestující, kteří mají nárok na vrácení plateb⁶³.

⁶⁰ – Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (C-68/11, EU:C:2012:815, bod 64 a citovaná judikatura).

⁶¹ – Viz Ganuza, J. J. a Gomez Pomar, F., „Government Emergency Intervention in Private Contracts in Times of Covid-19“ in Hondius, E. et al., op.cit., pozn. pod č. 4, s. 567, 571, kde se poukazuje na to, že „za účelem vyřešení ohrožení způsobeného koronavirem by soudní orgány neměly být preferovanou institucí pro zásahy do smluv, dokonce ani rozhodci pro řešení sporů vyplývajících z jednostranného rozhodnutí smluvní strany odchýlit se od smlouvy“.

⁶² – Doporučení Rady 2020/1475, bod 9 odůvodnění.

⁶³ – Viz Ganuza, J. J., a Gomez Pomar, F., op. cit., pozn. pod č. 64, s. 593.

80. Francouzská vláda tvrdí, že napadené odchylné opatření bylo použitelné pouze na smlouvy o souborných službách pro cesty ukončené mezi 1. březnem 2020 a 15. zářím 2020. Po této lhůtě nebylo prodlouženo, neboť se mělo za to, že odvětví cestovního ruchu mělo dostatek času na přizpůsobení se nové situaci. Je pravda, že odchylka byla dočasná, neboť se vztahovala pouze na smlouvy ukončené ve výše uvedeném šestiměsíčním období. Jak však Komise podrobně uvedla ve svých ústních vyjádřeních, napadené nařízení mělo *zpětné* účinky na *nabytá* a *kogentní* práva cestujících na vrácení peněz, které již zaplatili. Vzhledem k tak významnému dopadu na spotřebitelskou smlouvu nestačí tvrdit, že opatření bylo v platnosti pouze po určitou dobu. Musí podléhat zvláštní kontrole. V tomto ohledu poukazují na dva prvky režimu poukazů stanoveného napadeným nařízením, které mohou spolu se zpětným účinkem naznačovat, že uvedený režim překročil rámec toho, co bylo nezbytné k řešení dopadu pandemie na ukončení cestovních smluv. Prvním prvkem je *doba trvání* pozastavení práva na vrácení plateb. Napadené nařízení stanoví, že pořadatel může nabídnout poukaz, který je platný po dobu 18 měsíců, nejpozději ve lhůtě tří měsíců od oznámení o ukončení smlouvy. Spotřebitel může uplatnit svůj nárok na vrácení plateb v penězích až po uplynutí této lhůty 18 měsíců. Z praktického pohledu napadené nařízení pozastavuje právo cestujícího na vrácení peněz, které již zaplatil, na dobu 18 až 21 měsíců po ukončení smlouvy. Francouzská vláda nevysvětlila, proč bylo nutné zbavit cestující jejich práva vyplývajících z čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 na dobu nejméně 18 měsíců od vydání poukazu.

81. Druhým prvkem je *neexistence jakékoli výhody*, která byla cestujícím nabídnuta jako protiváha závažného zásahu do jejich práva na vrácení plateb. Na základě režimu poukazů zavedeného napadeným nařízením totiž cestující museli nést riziko dopadu pandemie na cestovní smlouvu bez jakéhokoli opatření k vyvážení tohoto rizika. V tomto ohledu považují za velice důležitou jednu ze zásad navržených Institutem evropského práva pro krizi způsobenou pandemií covidu-19, která se týká „vyšší moci a nouze“ a je formulována následovně: „V souladu se zásadou solidarity by státy měly zajistit, aby důsledky narušení smluvních vztahů, jako je zrušení cestovních smluv, nenese pouze jedna strana, zejména spotřebitel nebo MSP“⁶⁴. Jinými slovy, argument, že „je to příliš velké na to, aby to padlo“, by neměl být přijat, pokud je jeho výsledkem znevýhodnění občana – spotřebitele.

82. Pokud jde o vhodné alternativy, je třeba odkázat na doporučení Komise o poukazech, které obsahuje zvláštní část týkající se podpůrných opatření a státní podpory⁶⁵. V něm se zdůrazňuje, že by členské státy měly mít možnost podporovat provozovatele v odvětvích dopravy a cestování s cílem zajistit uspokojení nároků na vrácení plateb vzniklých v důsledku pandemie covidu-19. Jestliže provozovatelé v odvětví cestování potřebují obecnou podporu v oblasti likvidity, uvedené doporučení stanoví, že členské státy mohou rovněž rozhodnout o zavedení režimů, které provozovatelům takovou podporu poskytnou. V tomto ohledu odkazuje uvedené doporučení na dočasný rámec, který poskytuje základ pro slučitelnost jakékoli podpory v oblasti likvidity s unijními požadavky na státní podporu.

83. Dočasný rámec, který byl šestkrát po sobě změněn, stanoví několik druhů podpory, které lze posuzovat podle čl. 107 odst. 2 písm. b)⁶⁶ nebo čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU⁶⁷. Pokud jde zejména o náhrady poskytované podnikům působícím v oblasti cestovního ruchu, dočasný rámec jasně stanoví, že členské státy mohou taková opatření pro náhradu škody oznámit a Komise je posoudí

⁶⁴ – Institut evropského práva, „ELI Principles for the Covid-19 Crisis“, Zásada 13, bod 3.

⁶⁵ – Doporučení Komise o poukazech, bod 15 a násl.

⁶⁶ – Článek 107 odst. 2 písm. b) SFEU zní následovně: „2. S vnitřním trhem jsou slučitelné: [...] b) podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi;“

⁶⁷ – Článek 107 odst. 3 písm. b) SFEU zní následovně: „3. Za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány: [...] b) podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu;“

přímo podle čl. 107 odst. 2 písm. b)⁶⁸. Zdůrazňuji, že Komise se zavázala k zajištění rychlého schvalovacího procesu⁶⁹. Některé členské státy využily dočasného rámce a oznámily opatření státní podpory na podporu pořadatelů souborných služeb pro cesty, která Komise schválila v souladu s dočasným rámcem nebo podle Smlouvy⁷⁰.

84. Je tedy patrné, že unijní právo nabídlo členským státům alternativní nástroje k řešení problémů s likviditou pořadatelů. Na podporu tohoto tvrzení uvedla dánská vláda ve svém vyjádření příklad přijetí režimu půjček na podporu odvětví cestovního ruchu („*Rejsegarantifonden*“). Vlády, které se zúčastnily jednání, ve svých odpovědích na otázku položenou Soudním dvorem prezentovaly svůj postoj k možnosti zavedení podobného financování. Francouzská vláda uvedla, že řešení přijaté dánskou vládou nebylo možné ve Francii uplatnit, jelikož před zdravotní krizí neexistovalo ve Francii žádné srovnatelné financování. Francouzská vláda zejména vysvětlila, že ve Francii je pojišťovací činnost omezena na roli ručitele a že nesmí půjčovat peníze bez schválení.

85. Při posuzování možností, které má každý členský stát k dispozici za účelem podpory pořadatelů cestovních služeb v reakci na pandemii, je třeba vzít v úvahu strukturální rozdíly jednotlivých zemí. V rámci tohoto procesu však musí členské státy dodržovat *zásadu loajální spolupráce* podle čl. 4 odst. 3 SEU. Uvedená zásada je závazná pro členské státy i pro orgány Unie. Pokud členský stát oznámí Komisi značné obtíže, s nimiž se potýká při uplatňování konkrétního ustanovení unijního práva v důsledku ohrožení veřejného zdraví, musí Komise tyto obtíže náležitě zohlednit a poskytnout dotčenému členskému státu asistenci. To platí tím spíše, jelikož unijní právo nemá vlastní obecný „unijní nouzový režim“⁷¹.

86. Je třeba rovněž zdůraznit, že v prvních měsících pandemie neexistovala na úrovni práva Unie žádná zvláštní právní úprava týkající se poukazů vydávaných jako alternativa k náhradám za zrušené smlouvy o přepravě a smlouvy o souborných službách pro cesty⁷². Dne 5. března 2020, s aktualizací dne 19. března 2020, Komise na svých internetových stránkách zveřejnila *neformální pokyny* k uplatňování směrnice 2015/2302, v nichž potvrdila právo cestujícího na vrácení celé částky, ale také uvedla, že cestující může přijmout poukaz⁷³. V dopise ze dne 27. března 2020 adresovaném všem členským státům komisař Reynders opětovně potvrdil právo cestujícího na vrácení plateb. Navrhl, že by cestovní kanceláře mohly nabízet poukazy pod podmínkou, že tyto poukazy nebudou povinné. Rovněž navrhl, aby členské státy přijaly opatření, která by posílila důvěru cestujících zvolit si poukaz⁷⁴.

⁶⁸ – Dočasný rámec, bod 15.

⁶⁹ – Dočasný rámec, bod 111. V ústních vyjádřeních Komise uvedla příklad rychlého schválení dánského režimu podpory. Orgány oznámily uvedený režim Komisi dne 28. března 2020 a Komise přijala své rozhodnutí dne 4. dubna 2020.

⁷⁰ – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, op. cit., pozn. pod č. 37, s. 17. K detailnímu přehledu všech schválených režimů viz Factsheet, Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 170(2)b, 107(3)b and 170(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework, dostupný na https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en.

⁷¹ – Viz De Witte, B., „EU emergency law and its impact in the EU legal order“, Common Market Law Review, 2022, s. 3, 6, který poukazuje na to, že právo Unie v oblasti nouzového stavu se skládá ze *specifických* pravomocí v oblasti nouze.

⁷² – Viz také Bech Serrat, J. M., a Carvalho, J. M., „The impact of Covid-19 on EU Travel Law“ – Are vouchers here to stay?“ European Journal of Consumer Law, 1, 2022, s. 49.

⁷³ – Doporučení Komise o poukazech, bod 12 odůvodnění.

⁷⁴ – Tamtéž.

87. Mezitím několik členských států požádalo Komisi o pozastavení nároku na vrácení plateb ve lhůtě 14 dnů nebo jeho nahrazení dočasným řešením ve formě poukazu⁷⁵. Komise naopak potvrdila svůj postoj, že práva spotřebitelů by neměla být pozastavena a že „nebude přihlížet k požadavkům na snížení úrovně ochrany spotřebitele“⁷⁶. Dne 13. května 2020 vydala Komise doporučení o poukazech. V uvedeném doporučení Komise plně uznává závažný dopad zrušení zájezdů v důsledku pandemie, problémy pořadatelů s likviditou, jakož i riziko, že mnohým cestujícím nebudou vráceny žádné peníze, neboť jejich nároky vůči pořadatelům a dopravcům nejsou chráněny. Řešení těchto otázek spočívá podle tohoto doporučení ve zvýšení atraktivity poukazů pro cestující. Za tímto účelem Komise vyzvala členské státy, aby zvážily přijetí systémů záruk na podporu provozovatelů v odvětvích cestování a dopravy v souladu s unijními pravidly pro státní podporu. Komise navrhl, že členské státy mohou rovněž zvážit přijetí dočasných opatření státní podpory za podmínek stanovených v dočasném rámci.

88. Na jednání Komise uvedla, že v jiných právních oblastech⁷⁷ považují unijní orgány za nezbytné a odůvodněné navrhnout unijnímu normotvůrci, aby byla přijata odchylka od konkrétních ustanovení sekundárního práva Unie. Ve vztahu k čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 však bylo učiněno rozhodnutí, že takto postupováno nebude. Komise vysvětlila, že změna směrnice 2015/2302 by měla zpětný účinek na nabytá práva spotřebitelů. Komise navíc poukázala na to, že přibližně polovina členských států nepovažovala změnu této směrnice za nezbytně nutnou a dokázala se s touto situací vypořádat jinak. Bez ohledu na zvolenou politickou volbu se domnívám, že vzhledem k vážným obavám vyjádřeným různými členskými státy ohledně důsledků rozsáhlého rušení cestovních smluv by bylo možné očekávat návrh legislativního aktu (namísto doporučení) s cílem řešit situaci koordinovaným způsobem. Toto tvrzení však samo o sobě neznamená, že členské státy mohou zavést jednostrannou odchylku od práva Unie nad rámec toho, co je nezbytně nutné k překonání situace vyšší moci.

89. Závěrečná poznámka se týká případného poučení do budoucna. Nutnost zvážit otázky vyvolané pandemií covidu-19 se odráží v probíhající revizi stávajících pravidel Unie pro souborné cestovní služby. Jak Komise oznámila ve svém novém programu pro spotřebitele, zavázala se, že do roku 2022 provede „hlubší analýzu toho, zda současný regulační rámec pro souborné cestovní služby, včetně ochrany proti platební neschopnosti, stále ještě plně odpovídá úkolu zajistit důkladnou a komplexní ochranu spotřebitele za všech okolností“⁷⁸. Komise však upřesňuje, že cílem posouzení „nebude snížení úrovně ochrany spotřebitele“.

90. Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem se domnívám, že na druhou předběžnou otázku je třeba odpovědět tak, že zdravotní krize související s epidemií covidu-19 a její mimořádný dopad na odvětví cestovního ruchu mohou odůvodnit dočasnou výjimku z povinnosti pořadatele, stanovené v čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302, vrátit cestujícímu veškeré platby uskutečněné ve prospěch souborných cestovních služeb ve lhůtě čtrnácti dnů od ukončení smlouvy, a to pouze na dobu nezbytnou k tomu, aby členský stát vyřešil nepřekonatelné obtíže,

⁷⁵ – Zpráva Komise Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, op. cit., pozn. pod č. 37. Uvedená zpráva cituje rozhodnutí německé vlády ze dne 2. dubna 2020 požádat Komisi o předložení návrhů na úrovni EU týkajících se souborných cestovních služeb a práv cestujících, aby se v případě zrušení souvisejícího s onemocněním covid-19 vrácení plateb v penězích dočasně nahradilo poukazy.

⁷⁶ – Tamtéž.

⁷⁷ – Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1043 ze dne 15. července 2020 o provádění klinických hodnocení s humánními léčivými přípravky, které obsahují geneticky modifikované organismy [GMO] nebo z nich sestávají a jsou určeny k léčbě nebo prevenci onemocnění koronavirem (covidem-19), a o jejich výdeji (Úř. věst. 2020, L 231, s. 12). Uvedené nařízení stanoví zvláštní odchylky od povinnosti provést posouzení rizik pro životní prostředí, pokud jde o klinická hodnocení hodnocených humánních léčivých přípravků, které obsahují GMO nebo z nich sestávají a které jsou určeny k léčbě nebo prevenci onemocnění covid-19.

⁷⁸ – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Nový program pro spotřebitele Posílení odolnosti spotřebitele pro udržitelné oživení (COM/2020/696 final), s. 3.

které mu brání v uplatňování vnitrostátního předpisu, jímž se tato povinnost provádí. Prostředky zvolené k řešení takových obtíží musí být v souladu se zásadou proporcionality. Je na členském státě, který se dovolává případu vyšší moci, aby prokázal, že k vyřešení takových obtíží, které v důsledku této situace nastaly, je nezbytné využít odchylku. V tomto ohledu je nutné ověřit, zda neexistuje alternativní opatření pro využití odchylky z práva Unie. Napadené nařízení však zřejmě překračuje rámec toho, co je nezbytné a přiměřené k řešení vzniklých nepřekonatelných obtíží, zejména s ohledem na jeho zpětný účinek, dobu trvání pozastavení práva na vrácení plateb a neexistenci jakékoli výhody, která by byla cestujícímu nabídnuta jako protiváha zpětného dopadu na jeho práva vyplývající ze smlouvy o souborných službách pro cesty.

Ke třetí předběžné otázce

91. Třetí otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda v případě, že Soudní dvůr rozhodne, že čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové odchylce, jako je odchylka stanovená napadeným nařízením, je možné za okolností uvedených ve druhé otázce změnit časové účinky rozhodnutí, kterým se ruší ustanovení vnitrostátní práva, které je v rozporu s čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302.

92. V tomto ohledu je třeba připomenout, že jedině Soudní dvůr může výjimečně a z naléhavých důvodů právní jistoty přiznat dočasné pozastavení vylučovacího účinku, který má unijní právní pravidlo vůči vnitrostátnímu právu, které je v rozporu s tímto pravidlem. Pokud by totiž byly vnitrostátní soudy oprávněny přiznat vnitrostátním ustanovením přednost, byť dočasnou, před unijním právem, s nímž jsou v rozporu, bylo by tím narušeno jednotné používání unijního práva⁷⁹.

93. Soudní dvůr tedy mohou jen zcela výjimečně přimět okolnosti k tomu, aby na základě obecné zásady právní jistoty, která je vlastní unijnímu právnímu řádu, omezil možnost všech zúčastněných osob dovolávat se ustanovení, jehož výklad podal, za účelem zpochybnění právních vztahů založených v dobré víře. Aby bylo možné o takovém omezení rozhodnout, je nezbytné, aby byla splněna dvě podstatná kritéria, a to dobrá víra zúčastněných kruhů a riziko závažných obtíží⁸⁰.

94. Pokud jde o první kritérium týkající se zásady dobré víry, v projednávané věci lze uvést, že francouzská vláda tuto zásadu náležitě zohlednila, přinejmenším pokud jde o počáteční fáze pandemie a přinejmenším do zveřejnění doporučení Komise o poukazech. Je pravda, že Komise oznámila své stanovisko po vypuknutí pandemie⁸¹. Toto oznámení ze dne 5. března 2020 (které bylo aktualizováno dne 19. března 2020) však představovalo „neformální pokyny“⁸². Komise ve svém písemném vyjádření uznala, že musela zvládnout řadu obtíží souvisejících s problémy nesrovnalostí v unijní legislativě s ohledem na konkrétní okolnosti krize. Aby tyto obtíže vyřešila, považovala Komise za nezbytné předložit naléhavé legislativní návrhy, aby se dočasně přizpůsobila situaci. Jak jsem uvedla výše v rámci analýzy druhé předběžné otázky⁸³, pokud jde o směrnici 2015/2302, několik členských států požádalo Komisi o pozastavení nároku na vrácení plateb ve lhůtě 14 dnů nebo jeho nahrazení dočasným řešením ve formě poukazů.

⁷⁹ – Rozsudek ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 177).

⁸⁰ – Rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body) (C-439/19, EU:C:2021:504, bod 132).

⁸¹ – Viz bod 86 výše.

⁸² – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, op. cit., pozn. pod č. 78, s. 14.

⁸³ – Bod 87.

95. Komise v písemném vyjádření uvádí, že její útvary na začátku pandemie posuzovaly, zda by bylo vhodné přijmout zvláštní opatření na ochranu pořadatelů. Komise se nakonec rozhodla, že nebylo vhodné takový legislativní návrh předkládat. Jak vysvětlila při jednání, jedním z rozhodujících faktorů pro takové rozhodnutí byla obava, že smlouvy uzavřené cestujícími by byly zpětně ovlivněny. Místo toho Komise přijala doporučení o poukazech.

96. Výše uvedený sled událostí podle mého názoru naznačuje, že přinejmenším v *počátečních fázích* pandemie existovaly oprávněné důvody, aby členské státy zvážily, že stávající právní rámec by mohl být s ohledem na okolnosti pandemie covidu-19 upraven. Souhlasím tedy s belgickou vládou, že francouzská vláda jednala v dobré víře, přinejmenším v počátečních fázích pandemie, když se rozhodla přijmout napadené nařízení. Po zveřejnění doporučení Komise o poukazech se však postoj francouzské vlády, podle něhož mělo být napadené nařízení ponecháno v platnosti, již nejeví jako přesvědčivý.

97. Druhou podmínkou požadovanou judikaturou uvedenou v bodě 93 výše pro omezení časového účinku rozsudku Soudního dvora je zjištění „rizika závažných obtíží“. V projednávané věci předkládající soud uvedl, že hodnota poukazů vydaných francouzskými provozovateli cestovních služeb ke dni 15. září 2020, kdy přestalo platit napadené nařízení, se odhaduje na 990 milionů eur, což představuje přibližně 10 % obrátu tohoto odvětví v běžném roce. Skutečnost, že se pořadatelé na začátku pandemie potýkali s problémy s likviditou, však neznamená, že mají tyto problémy i nadále. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že více než dva roky po vstupu napadeného nařízení v platnost a dva roky po skončení jeho platnosti (15. září 2020) mají členské státy za účelem zmírnění potřeb likvidity pořadatelů zasažených pandemií k dispozici dostatečné finanční prostředky⁸⁴. Mohlo by se stát, že pořadatelé budou muset zaplatit úroky z případných náhrad, které nebyly vyplaceny v době, kdy bylo napadené nařízení v platnosti. Předkládající soud ani francouzská vláda se však k tomuto aspektu ani k otázce, zda by to vedlo k „riziku závažných obtíží“, blíže nevyjádřily.

98. Jelikož tedy nebyla prokázána existence *rizika závažných obtíží* plynoucích z výkladu navrženého v tomto stanovisku a kritéria uvedená v bodě 93 výše jsou kumulativní, není namístě omezit časové účinky rozsudku⁸⁵.

99. Pro úplnou odpověď je třeba připomenout, že Soudní dvůr uznal, že vnitrostátní soud může v jednotlivých případech a výjimečně upravit účinky zrušení vnitrostátního ustanovení považovaného za neslučitelné s unijním právem, a to při dodržení podmínek stanovených judikaturou Soudního dvora⁸⁶.

100. Soudní dvůr uznal takovou možnost v rámci „naléhavého zájmu“ týkajícího se životního prostředí při dodržení určitých podmínek vymezených v judikatuře⁸⁷. Soudní dvůr rovněž výjimečně uznal možnost zachování účinků opatření v oblasti práva životního prostředí, pokud je toto zachování odůvodněno naléhavými důvody souvisejícími s nezbytností odvrátit skutečnou a vážnou hrozbu přerušování dodávek elektřiny dotyčného členského státu, jíž nelze čelit jinými prostředky a alternativními řešeními, zejména v rámci vnitřního trhu⁸⁸. Uvedené zachování se

⁸⁴ – Viz zejména dočasný rámec pro opatření státní podpory.

⁸⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body) (C-439/19, EU:C:2021:504, bod 136).

⁸⁶ – Rozsudek ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 178).

⁸⁷ – Rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 58 a násl.), a ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 36 a násl.).

⁸⁸ – Rozsudek ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 179).

může vztahovat pouze na časový úsek, který je striktně nezbytný k nápravě této protiprávnosti. Použití uvedené judikatury je tedy podmíněno existencí „skutečné a vážné hrozby přerušení bezpečnosti dodávek energie“.

101. Ve věci v původním řízení je obtížné tvrdit, že existuje naléhavý zájem přinejmenším srovnatelný s dodávkami elektřiny v členském státě. Napadené nařízení již navíc není v platnosti. Proto, jak v podstatě uvedla Komise, by časové omezení účinků rozsudku Soudního dvora v projednávané věci neumožnilo správním orgánům napravit zjištěné porušení. Místo toho by to vedlo k faktickému potvrzení porušení práva Unie.

102. Rovněž je třeba zdůraznit, že praktické důsledky zrušení napadeného nařízení musí vyřešit předkládající soud. Dokumenty předložené Soudnímu dvoru neobsahují informace o přesném dopadu, který by zrušení mělo na pořadatele. Hospodářské důsledky zrušení by v každém případě samy o sobě nestačily k tomu, aby odůvodnily omezení časových účinků rozsudku Soudního dvora⁸⁹.

103. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že na třetí otázku by mělo být odpovězeno tak, že není vhodné změnit časové účinky rozhodnutí, kterým se ruší ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302.

Závěry

104. Na základě výše uvedené analýzy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Conseil d'Etat (Státní rada, Francie) následovně:

„(1) Článek 12 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS

je třeba vykládat takto:

v případě ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty musí pořadatel vrátit v penězích veškeré uskutečněné platby a nemůže stanovit alternativu, zejména ve formě poukazu ve výši rovnající se celkové částce uskutečněných plateb. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby si cestující poté, co nastane skutečnost, která zakládá právo na vrácení plateb, takový poukaz vybral.

(2) Zdravotní krize související s epidemií covidu-19 a její mimořádný dopad na odvětví cestovního ruchu mohou odůvodnit dočasnou výjimku z povinnosti pořadatele, stanovenou v čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302, vrátit cestujícímu veškeré platby za souborné cestovní služby ve lhůtě čtrnácti dnů od ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty, a to pouze na dobu nezbytnou k tomu, aby členský stát vyřešil nepřekonatelné obtíže, které mu

⁸⁹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Gutiérrez Naranjo a další (C-154/15, C-307/15 a C-308/15, EU:C:2016:980), v němž Soudní dvůr rozhodl, že čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o zneužívajících ujednáních ve spotřebitelských smlouvách (Úř. věst. 1993, L 95, s. 29) musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní judikatuře, která omezuje časové restituční účinky spojené s rozhodnutím o zneužívající povaze ujednání obsaženého ve smlouvě uzavřené prodávajícím nebo poskytovatelem se spotřebitelem jen na částky, které byly podle takového ujednání bezdůvodně uhrazeny po vyhlášení rozhodnutí, v němž byla soudem určena tato zneužívající povaha. Tento závěr byl učiněn i přesto, že z uvedené vnitrostátní judikatury vyplývá, že zpětná účinnost rozhodnutí o neplatnosti dotčených ujednání by vedla k *vážným hospodářským obtížím* ve španělském bankovním sektoru.

brání v uplatňování vnitrostátního předpisu, jímž se tato povinnost provádí. Prostředky zvolené k řešení takových obtíží musí být v souladu se zásadou proporcionality. Je na členském státě, který se dovolává případu vyšší moci, aby prokázal, že k vyřešení takových obtíží, které v důsledku této situace nastaly, je nezbytné využít odchylku. V tomto ohledu je nutné ověřit, zda neexistuje alternativní opatření k využití odchylky z práva Unie. Napadené nařízení však zřejmě překračuje rámec toho, co je nezbytné a přiměřené k řešení vzniklých nepřekonatelných obtíží, zejména s ohledem na jeho zpětný účinek, dobu trvání pozastavení práva na vrácení plateb a neexistenci jakékoli výhody, která by byla cestujícím nabídnuta jako protiváha zpětného dopadu na jeho práva vyplývající ze smlouvy o souborných službách pro cesty.

- (3) Není vhodné změnit časové účinky rozhodnutí, kterým se ruší ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302.“