



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

8. června 2023*

„Nesplnění povinnosti státem – Souborné služby pro cesty a spojené cestovní služby – Směrnice (EU) 2015/2302 – Článek 12 odst. 2 až 4 – Ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty – Mimořádné a nevyhnutelné okolnosti – Pandemie covid-19 – Vrácení plateb uskutečněných dotčeným cestujícím ve prospěch souborných služeb – Náhrada ve formě peněžní částky nebo náhradního zájezdu – Povinnost vrátit tomuto cestujícímu platbu nejpozději 14 dnů po ukončení dotčené smlouvy – Dočasná odchylka od této povinnosti“

Ve věci C-540/21,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU podaná dne 27. srpna 2021,

Evropská komise, zástupci: R. Lindenthal, I. Rubene a A. Tokár, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná:

Dánským královstvím, zástupci: původně V. Pasternak Jørgensen a M. Søndahl Wolff, poté M. Søndahl Wolff, jako zmocněnkyně,

vedlejším účastníkem,

proti

Slovenské republice, zástupci: B. Ricziová, jako zmocněnkyně,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Prechal (zpravodajka), předsedkyně senátu, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl a J. Passer, soudci,

generální advokátka: T. Čapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí

* Jednací jazyk: slovenština.

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Slovenská republika tím, že přijetím zákona č. 136/2020 Z. z. (zákon č. 136/2020 Sb.z.) ze dne 20. května 2020 (dále jen „zákon č. 136/2020“), vložila do zákona č. 170/2018 Z.z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon č. 170/2018 Sb. z. o zájezdech, spojených službách cestovního ruchu, některých podmínkách podnikání v cestovním ruchu a o změně a doplnění některých zákonů) ze dne 15. května 2018 (dále jen „zákon č. 170/2018“) článek 33a, nesplnila povinnost, která pro ni vyplývá z čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) a 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 (Úř. věst. 2015, L 326, s. 1), ve spojení s článkem 4 směrnice 2015/2302.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2015/2302

- 2 V bodech 4, 5, 31, 40 a 46 odůvodnění směrnice 2015/2302 je uvedeno:

„(4) Směrnice [Rady] 90/314/EHS [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)] ponechává členským státům široký prostor, pokud jde o provedení ve vnitrostátním právu. Mezi jejich právními předpisy proto přetrvávají výrazné rozdíly. Právní roztržičnost zvyšuje náklady podniků a ztěžuje situaci těm, které hodlají podnikat v zahraničí, což ve svém důsledku pro spotřebitele znamená užší výběr.

„(5) [...] Harmonizace práv a povinností, jež vyplývají ze smluv o souborných službách pro cesty a o spojených cestovních službách, je nutná k tomu, aby byl pro spotřebitele v této oblasti vytvořen skutečný vnitřní trh se správně nastavenou rovnováhou mezi vysokou úrovní ochrany spotřebitele a konkurenceschopností podniků.

[...]

(31) Cestující by dále měli mít možnost smlouvu o souborných službách pro cesty ukončit kdykoli před zahájením poskytování souborných služeb proti zaplacení přiměřeného a zdůvodnitelného storno poplatku, se zohledněním očekávané úspory nákladů a příjmů z alternativního využití cestovních služeb. Měli by 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.

[...]

(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. [...] To bude obecně znamenat, že záruka musí pokrýt dostatečně vysoké procento obratu pořadatele, co se týče souborných služeb [...] 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.

[...]

(46) Je třeba potvrdit, že se cestující nemohou vzdát práv vyplývajících z této směrnice a pořadatelé nebo obchodníci zprostředkovávající spojené cestovní služby se nemohou vyvázat ze svých povinností tvrzením, že vystupují pouze v roli poskytovatele cestovních služeb, prostředníka či jiného subjektu.“

3 V článku 1 směrnice 2015/2302 je stanoveno:

„Účelem této směrnice je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a k dosažení co možná nejjednodušší vysoké úrovně ochrany spotřebitele sblížením některých aspektů právních a správních předpisů členských států, pokud jde o smlouvy mezi cestujícími a obchodníky o souborných službách pro cesty o spojených cestovních službách.“

4 V článku 3 uvedené směrnice je stanoveno:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

6) ‚cestujícím‘ každá osoba, která má v úmyslu uzavřít smlouvu v oblasti působnosti této směrnice nebo má právo cestovat na základě takovéto smlouvy;

[...]

8) ‚pořadatelem‘ obchodník, který kombinuje a prodává nebo nabízí k prodeji souborné služby, ať už bezprostředně či prostřednictvím jiného obchodníka anebo společně s jiným obchodníkem [...]

[...]

12) ‚nevyhnutelnými a mimořádnými okolnostmi‘ situace, již strana, která se jí dovolává, nemůže ovlivnit a jejímž důsledkům nelze zabránit ani přijetím veškerých přiměřených opatření;

[...]“

5 V článku 4 uvedené směrnice, nadepsaném „Úroveň harmonizace“, je stanoveno:

„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.“

6 V článku 12 téže směrnice, nadepsaném „Ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty a právo na odstoupení před zahájením poskytování souborných služeb pro cesty“, je stanoveno:

„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.

[...]“

7 V článku 23 směrnice 2015/2302, nadepsaném „Kogentní povaha směrnice“, je stanoveno:

„[...]

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.“

Doporučení (EU) 2020/648

8 V bodech 9, 13 až 15, 21 a 22 odůvodnění doporučení Komise (EU) 2020/648 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 covid-19 (Úř. věst. 2020, L 151, s. 10) je uvedeno:

„(9) Směrnice [2015/2302] stanoví, že je-li cesta se soubornými službami zrušena v důsledku „nevyhnutelných a mimořádných okolností“, mají cestující právo na vrácení veškerých uskutečněných plateb ve prospěch souborných služeb bez zbytečného prodlení a v každém případě do 14 dnů po ukončení smlouvy. Pořadatel může v této souvislosti nabídnout cestujícímu náhradu ve formě poukazu. Tato možnost však nezabavuje cestující práva na vrácení peněz.

[...]

(13) Četné případy zrušení, k nimž v důsledku pandemie covid-19 došlo, způsobily v odvětvích dopravy a cestování neudržitelnou situaci v oblasti peněžních toků a příjmů. Problémy pořadatelů s likviditou jsou ještě umocněny tím, že musí cestujícím vrátit plnou cenu souborných služeb, aniž by sami vždy včas obdrželi náhradu předplacených služeb, které tvoří část těchto souborných služeb. To může *de facto* způsobit nespravedlivé rozdělení zátěže mezi jednotlivé provozovatele v rámci cestovního ekosystému.

(14) Pokud se pořadatelé nebo dopravci ocitnou v platební neschopnosti, hrozí, že mnoho cestujících neobdrží vůbec žádnou náhradu, neboť jejich nároky vůči pořadatelům a dopravcům nejsou chráněny. Stejný problém může nastat, pokud jde o vztahy mezi podnikatelskými subjekty, jestliže pořadatelé obdrží poukaz jako náhradu za předplacené služby od dopravců, kteří se později ocitnou v platební neschopnosti.

(15) Zvýšení atraktivity poukazů jako alternativy k vrácení peněz by zvýšilo jejich akceptovatelnost ze strany cestujících. To by pomohlo zmírnit problémy s likviditou u dopravců a pořadatelů a v konečném důsledku by možná zlepšilo ochranu zájmů cestujících.

[...]

- (21) Pokud jde o případné další potřeby v oblasti likvidity u provozovatelů v odvětvích cestování a dopravy, přijala Komise dne 19. března 2020 dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávající krizi covid-19 [...] na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) [SFEU] s cílem zmírnit vážné narušení hospodářství v členských státech.
- (22) Dočasný rámec se v zásadě týká všech odvětví a podniků, včetně podniků v odvětví dopravy a cestování, a uznává, že doprava a cestování patří mezi nejdotčenější odvětví. Má za cíl zmírnit nedostatek likvidity, s nímž se podniky potýkají, tím že umožňuje například přímé granty, daňová zvýhodnění, státní záruky na úvěry a subvence na veřejné úvěry. [...] V této souvislosti mohou členské státy rozhodnout o podpoře provozovatelů v odvětvích cestování a dopravy, aby zajistily uspokojení nároků na vrácení peněz vzniklých v důsledku rozšíření covid-19, a zaručily tak ochranu práv cestujících a rovné zacházení s nimi.“

9 V bodě 1 tohoto doporučení je uvedeno:

„Toto doporučení se týká poukazů, které mohou dopravci nebo pořadatelé nabídnout cestujícím jako alternativu k vrácení peněz, pokud to cestující dobrovolně akceptuje, a to za těchto okolností:

- a) v případě zrušení ze strany dopravce nebo pořadatele, k němuž došlo po 1. březnu 2020 z důvodů spojených s pandemií covid-19, v souvislosti s těmito ustanoveními:

[...]

5) čl. 12 odst. 3 a 4 směrnice (EU) 2015/2302;

[...]“

Slovenské právo

10 Článek 33a zákona č. 170/2018, který byl do tohoto zákona vložen zákonem č. 136/2020, je nadepsán „Přechodná ustanovení související s mimořádnou situací týkající se onemocnění covid-19“. Uvedený článek zní takto:

„(1) Nelze-li v důsledku mimořádné situace z důvodu onemocnění covid-19 ve Slovenské republice nebo obdobné situace v cílovém místě nebo v jakémkoli místě trasy zájezdu poskytnout cestujícímu základní náležitosti služeb cestovního ruchu podle smlouvy o zájezdu, cestovní kancelář může cestujícímu:

- a) nabídnout změnu smlouvy o zájezdu, nebo
- b) zaslat oznámení o náhradním zájezdu, pokud cestující nepřijme návrh změny smlouvy o zájezdu podle písmene a).

2) Pokud cestující souhlasí se změnou smlouvy o zájezdu podle odst. 1 písm. a) a cena zájezdu, který je předmětem smlouvy o zájezdu, se liší od celkové výše plateb, jež byly obdrženy na základě smlouvy o zájezdu, smluvní strany si vzájemně vyrovnají rozdíl mezi cenou za zájezd, jehož se týká změna smlouvy o zájezdu, a částkou plateb přijatých na základě smlouvy o zájezdu.

3) Oznámení o náhradním zájezdu má písemnou podobu a doručuje se na trvalém nosiči způsobem, jakým byla cestujícímu doručena smlouva o zájezdu, pokud se strany nedohodly jinak. Oznámení o náhradním zájezdu obsahuje zejména informace o:

- a) celkové výši všech plateb obdržených na základě smlouvy o zájezdu;
- b) tom, že základní náležitosti služeb cestovního ruchu, jež jsou obsaženy ve smlouvě o zájezdu, mohou být po dohodě s cestujícím u náhradního zájezdu změněny;
- c) právu cestujícího postoupit smlouvu o zájezdu podle § 18.

4) Cestující, který uzavřel smlouvu o zájezdu, může písemně odmítnout náhradní zájezd do 14 dnů ode dne doručení oznámení o náhradním zájezdu, je-li:

- a) v období trvání mimořádné situace z důvodu onemocnění covid-19 ve Slovenské republice zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání, což se prokazuje písemným oznámením o jeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání,
- b) osobou samostatně výdělečně činnou nebo společností s ručením omezeným s jediným společníkem, které byl přiznán finanční příspěvek v rámci projektu na podporu zachování zaměstnanosti v souvislosti s vyhlášením mimořádné situace, nouzového stavu nebo výjimečného stavu a s odstraňováním jejich následků, což se prokazuje potvrzením o přiznání uvedeného příspěvku,
- c) rodičem samoživitelem, kterému byl přiznán nárok na ošetřovné po dobu pandemie, což se prokazuje potvrzením o přiznání nároku na uvedené ošetřovné a čestným prohlášením o skutečnosti, že je rodičem samoživitelem, nebo
- d) těhotnou osobou ke dni doručení oznámení o náhradním zájezdu, což se prokazuje lékařským potvrzením, nebo
- e) osoby ve věku 65 let a starší, což se prokazuje datem narození v občanském průkazu nebo v jiném obdobném dokladu totožnosti.

5) Cestující, který uzavřel smlouvu o zájezdu, je oprávněn náhradní zájezd písemně odmítnout do 14 dnů ode dne doručení oznámení o náhradním zájezdu pouze částečně, pokud se alespoň na jednoho z cestujících uvedených ve smlouvě o zájezdu vztahuje některá ze situací podle odstavce 4.

6) Odmítne-li cestující, který uzavřel smlouvu o zájezdu, náhradní zájezd podle odstavce 4, je cestovní kancelář povinna vrátit mu veškeré platby, které přijala na základě smlouvy o zájezdu, bez zaplacení odstupného, a to bez prodlevy, nejpozději do 14 dnů ode dne doručení odmítnutí náhradního zájezdu. Odmítne-li cestující, který uzavřel smlouvu o zájezdu, náhradní zájezd částečně ve vztahu k jednomu nebo více z cestujících podle téže smlouvy o zájezdu podle odstavce 5, je cestovní kancelář povinna mu vrátit platby, které přijala na základě smlouvy o zájezdu, bez zaplacení odstupného ve vztahu k účastníkům, kteří se náhradního zájezdu neúčastní, a to bez prodlevy, nejpozději do 14 dnů ode dne doručení částečného odmítnutí náhradního zájezdu.

7) Cestovní kancelář je povinna dohodnout se s cestujícím na poskytnutí náhradního zájezdu nejpozději do 31. srpna 2021.

8) Liší-li se cena náhradního zájezdu od součtu plateb přijatých podle smlouvy o zájezdu, vyrovnají si smluvní strany vzájemně rozdíl mezi částkou uvedenou v oznámení o náhradním zájezdu a cenou náhradního zájezdu do 14 dnů ode dne, kdy se cestovní kancelář s cestujícím dohodli na poskytnutí náhradního zájezdu.

9) Pokud se cestovní kancelář nedohodne s cestujícími na poskytnutí náhradního zájezdu do 31. srpna 2021, má se za to, že odstoupila od smlouvy o zájezdu a je povinna vrátit cestujícímu veškeré platby, které přijala na základě smlouvy o zájezdu, a to bez prodlevy, nejpozději do 14. září 2021.

10) Pokud v období od 12. března 2020 do nabytí účinnosti tohoto zákona cestující nebo cestovní kancelář odstoupili od smlouvy o zájezdu podle § 21 odst. 2 nebo odst. 3 písm. b) a cestovní kancelář na základě odstoupení od smlouvy podle § 21 odst. 2 nebo odst. 3 písm. b) nevrátila cestujícímu veškeré platby, které na základě smlouvy o zájezdu obdržela, postupuje se podle odstavce 1.

11) Pokud v období od 12. března 2020 do nabytí účinnosti tohoto zákona cestující odstoupil od smlouvy o zájezdu podle § 21 odst. 1 a odstupné nebylo vypořádáno, postupuje se podle odstavce 1.

12) Pokud je navzdory mimořádné situaci způsobené onemocněním covid-19 na Slovensku nebo obdobné situaci v cílovém místě nebo na jakémkoli místě trasy zájezdu možné zájezd poskytnout podle smlouvy o zájezdu a cestující nesouhlasí s poskytnutím zájezdu, cestující má povinnost o tom písemně vyrozumět cestovní kancelář nejpozději 30 dnů před zahájením zájezdu; v období prvních 30 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nejpozději 15 dnů před zahájením zájezdu. Cestovní kancelář má povinnost cestujícímu do 14 dnů ode dne doručení vyrozumění podle první věty zaslat oznámení o náhradním zájezdu podle odstavce 3 a musí postupovat podle odstavců 7 až 9; ustanovení odstavců 4, 5 a 6 se nepoužijí.

13) Po dobu trvání mimořádné situace způsobené onemocněním covid-19 ve Slovenské republice nebo obdobné situace v cílovém místě nebo na jakémkoli místě trasy zájezdu cestovní kancelář nemůže požadovat od cestujícího úhradu plateb za cenu zájezdu; to neplatí, přijme-li cestující změnu smlouvy o zájezdu podle odst. 1 písm. a).

14) Ochrana pro případ úpadku, která se vztahuje na smlouvu o zájezdu, se ve stejném rozsahu vztahuje na smlouvu o zájezdu i po její změně anebo po zaslání oznámení o náhradním zájezdu.“

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 11 Dopisem ze dne 14. května 2020 zasláným Slovenské republice jí Komise oznámila, že obdržela informace o tom, že v souvislosti s celosvětovou pandemií covid-19 tento členský stát připravuje vnitrostátní opatření, která by mohla být v rozporu se směrnicí 2015/2302. Komise vyzvala slovenské orgány, aby o stavu příprav těchto opatření poskytly další informace.

- 12 Dopisem ze dne 28. května 2020 Slovenská republika vyrozuměla Komisi o tom, že Národní rada Slovenské republiky přijala dne 20. května 2020 zákon č. 136/2020, kterým se mění zákon č. 170/2018. Tento členský stát vysvětlil, že podle zákona č. 136/2020 mohou cestovní kanceláře navrhnout svým zákazníkům změnu stávající smlouvy o zájezdu, nebo pokud zákazníci tuto změnu odmítnou, náhradní zájezd, což předpokládá, že se cestovní kancelář a dotčený zákazník dohodnou na novém souboru služeb pro cesty do konce srpna 2021.
- 13 Dne 3. července 2020 zaslala Komise Slovenské republice výzvu dopisem, v níž konstatovala, že tento členský stát tím, že prostřednictvím přijetí zákona č. 136/2020 vložil do zákona č. 170/2018 článek 33a, neplní povinnost vyplývající z ustanovení čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) a odst. 4 směrnice 2015/2302 ve spojení s jejím článkem 4.
- 14 Slovenská republika na tuto výzvu dopisem odpověděla dopisem ze dne 28. srpna 2020. V posledně uvedeném dopise tento členský stát sice uznává, že změna zákona č. 170/2018 vyplývající ze zákona č. 136/2020 se odchyluje od ustanovení směrnice 2015/2302, avšak tvrdí, že přijetí této změny bylo odůvodněno legitimními důvody, jelikož podniky působící v odvětví cestovního ruchu potřebovaly delší dobu k tomu, aby mohly postupně vrátit platby všem svým zákazníkům, jinak by se dostaly do úpadku.
- 15 Dne 30. října 2020 zaslala Komise Slovenské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém tomuto členskému státu předně vytýká, že přijetím zákona č. 136/2020 porušil povinnost uvedenou v bodě 13 tohoto rozsudku, a dále jej vyzývá, aby přijal opatření nezbytná k dosažení souladu s tímto odůvodněným stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení, a sice do 30. prosince 2020.
- 16 Slovenská republika odpověděla na uvedené odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 18. prosince 2020. V tomto dopise tento členský stát uvádí, že dotčená změna právního předpisu je odůvodněná s ohledem na mimořádnou situaci související s rozsahem rozšíření onemocnění covid-19 a že cílem této změny není zbavit cestující jejich práv, ale poskytnout pořadatelům souborných služeb pro cesty lhůtu, během níž by mohli vyřešit veškeré své smluvní vztahy s cestujícími.
- 17 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, jakož i ostatně i ke dni podání projednávané žaloby, bylo slovenské právo i nadále v rozporu se směrnicí 2015/2302, rozhodla se podat projednávanou žalobu.
- 18 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 21. ledna 2022 bylo povoleno vedlejší účastenství Dánského království na podporu návrhových žádání Komise.

K žalobě

Argumentace účastnic řízení

- 19 Na podporu své žaloby Komise tvrdí, že článek 33a zákona č. 170/2018 zbavuje cestující práva ukončit smlouvu o souborných službách pro cesty a obdržet vrácení plateb v souladu s článkem 12 směrnice 2015/2302, a to v okamžiku, kdy čelili závažným následkům celosvětové pandemie covid-19. I když krize covid-19 jistě u řady pořadatelů vede ke zvýšení rizika úpadku, směrnice 2015/2302 ani žádný jiný unijní právní akt členskými státy neumožňují, aby se odchýlily od jejího článku 12.

- 20 V tomto ohledu Komise zaprvé tvrdí, že článek 12 směrnice 2015/2302 je použitelný i v případě této pandemie, a nikoli pouze v situacích místního nebo regionálního rozsahu. Vznik takové pandemie totiž podle Komise spadá pod pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“, který je uveden v tomto článku 12 a vymezen v čl. 3 bodě 12 této směrnice. Skutečnost, že bod 31 odůvodnění uvedené směrnice v tomto kontextu odkazuje na příklad výskytu ohniska závažného onemocnění v cestovní destinaci, nemůže podle Komise prokazovat, že se uvedený článek 12 týká pouze událostí místního rozsahu.
- 21 Mimoto vzhledem k tomu, že tento pojem je spojen s pojmem vyšší moci, nelze posledně uvedený pojem použít mimo rámec vymezený směrnicí 2015/2302.
- 22 Podle Komise se sice při přijímání této směrnice s možností pandemie takového rozsahu, jaký měla pandemie covid-19, nepočítalo, nicméně uvedená směrnice byla navržena právě za tím účelem, aby případy takových nevyhnutelných a mimořádných okolností řešila. Pokud bychom připustili, že se směrnice 2015/2302 použije v případě problémů s menším územním rozsahem, avšak nikoli v případě problémů většího nebo celosvětového rozsahu, vedlo by to k absurdním důsledkům.
- 23 Mimoto z článku 4 směrnice 2015/2302, vykládaného ve světle bodů 4 a 5 jejího odůvodnění, vyplývá, že cílem této směrnice je úplná harmonizace oblastí, na které se uvedená směrnice vztahuje. Podle Komise přitom článek 33a zákona č. 170/2018 vyjadřuje vůli chránit pořadatele na úkor spotřebitelů, přestože jsou i posledně uvedení dotčeni celosvětovou pandemií covid-19. V tomto ohledu se Slovenská republika rozhodla chránit pořadatele, nicméně řada jiných členských států tak neučinila. Všichni cestující v Unii podle Komise nemohli požívat stejné úrovně ochrany, což narušuje dvojí cíl sledovaný směrnicí 2015/2302, který spočívá v harmonizaci a ochraně spotřebitelů.
- 24 Pokud jde o bezprostřední riziko zániku velkého počtu pořadatelů, na které poukazuje tento členský stát, Komise konečně připomíná, že tito pořadatelé by mohli využít určitá opatření státní podpory.
- 25 Zadruhé Komise tvrdí, že takové oznámení o náhradním zájezdu, jaké je stanoveno v článku 33a zákona č. 170/2018, jež je srovnatelné s poukazem, neodpovídá pojmu „vrácení“ ve smyslu článku 12 směrnice 2015/2302. Vrácení totiž podle Komise znamená, že osoba, která provedla platbu, získá zpět částku, kterou zaplatila, ve formě peněžité částky, což jí umožní s touto částkou volně nakládat. Komise je toho názoru, že pokud by unijní normotvůrce zamýšlel povolit takový zvláštní způsob vrácení plateb, který je nevýhodný pro cestujícího, výslovně by takovou možnost uvedl, jak to učinil v jiných legislativních aktech týkajících se práv cestujících v letecké dopravě a práv spotřebitelů.
- 26 Zatřetí, Komise má za to, že argument členského státu, podle kterého se směrnice 2015/2302 nepoužije v případě celosvětové pandemie covid-19, přičemž tato pandemie je zároveň případem vyšší moci, který mu brání v plnění povinností vyplývajících z této směrnice, nelze přijmout.
- 27 Dánské království, které plně podporuje návrhová žádání Komise, zejména tvrdí, že unijní normotvůrce se přijetím směrnice 2015/2302 rozhodl zavést obzvláště vysokou úroveň ochrany spotřebitelů v případě, že nastanou mimořádné a nevyhnutelné okolnosti, jako je celosvětová pandemie covid-19. Zdravotní krize spojená s touto pandemií nemůže odůvodnit prodloužení lhůty pro vrácení plateb, jež je stanovena v čl. 12 odst. 4 této směrnice.

- 28 V této souvislosti systém úvěru zavedený v tomto členském státě v rámci Rejsegarantifonden (záruční fond pro cestovní ruch), který umožnil cestovním kancelářím, které potřebují další likviditu, půjčky za výhodných podmínek, aby bylo zajištěno vrácení plateb zákazníkům ve lhůtě 14 dnů stanovené v tomto ustanovení, ukazuje, že i přes uvedenou pandemii bylo v této lhůtě možné vracet spotřebitelům platby ve formě peněžních částek.
- 29 Slovenská republika navrhuje zamítnutí žaloby Komise. Zaprvé tvrdí, že článek 12 směrnice 2015/2302 se nepoužije na takovou situaci celosvětové zdravotní krize, jako je pandemie covid-19, neboť poměrování zájmů cestujících a pořadatelů v okamžiku přijetí této směrnice bylo prováděno za okolností zcela odlišných od okolností panujících na začátku této pandemie.
- 30 V tomto ohledu ze znění čl. 12 odst. 2 uvedené směrnice ve spojení s bodem 31 jejího odůvodnění podle Slovenské republiky vyplývá, že při přijímání uvedené směrnice byla zohledněna pouze možnost výskytu závažného onemocnění „v destinaci nebo v jejím bezprostředním okolí“. I když čl. 12 odst. 3 písm. b) směrnice 2015/2302 takový odkaz neobsahuje, měl by být prostřednictvím systematického výkladu vykládán totožně. Naproti tomu není právní rámec zavedený touto směrnicí vhodný k tomu, aby řešil takovou mimořádnou situaci, jako je celosvětová pandemie covid-19, jak rovněž vyplývá z omezeného rozsahu systému ochrany pořadatelů pro případ platební neschopnosti stanoveného v článku 17 téže směrnice, což je vyjádřeno v bodě 40 jejího odůvodnění a uznáváno i samotnou Komisí.
- 31 Podle Slovenské republiky tedy není pravdou, že směrnice 2015/2302 byla navržena konkrétně s cílem řešit takové okolnosti, jako jsou okolnosti vyplývající z této pandemie. V tomto ohledu Slovenská republika, jež odkazuje zejména na rozsudek ze dne 18. března 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), zdůrazňuje, že tato směrnice neupravuje případy vyšší moci, které naopak byly upraveny směrnicí 90/314, jež předcházela směrnici 2015/2302. V této souvislosti podle Slovenské republiky z čl. 3 bodu 12 směrnice 2015/2302 nijak nevyplývá, že „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ definované v tomto ustanovení musí být neobvyklé a nepředvídatelné, jak vyžaduje Soudní dvůr ve své ustálené judikatuře k tomu, aby mohla být určitá okolnost kvalifikována jako případ „vyšší moci“.
- 32 Tento členský stát má ostatně za to, že pokud by nebyla přijata zvláštní právní úprava, mohly by být ohroženy nejen zájmy pořadatelů, ale kvůli ohrožení dotčených podniků a následné nemožnosti vrátit platby i zájmy cestujících, tj. zájmy spotřebitelů.
- 33 Vzhledem k situaci celosvětové pandemie a jejím důsledkům byla tedy Slovenská republika oprávněna přijmout taková opatření, která nespadají do rámce směrnice 2015/2302, jako je článek 33a zákona č. 170/2018, za účelem zohlednění významného posunu v rovnováze mezi zájmy cestujících a podnikatelů.
- 34 Zadruhé Slovenská republika podpůrně tvrdí, že oznámení o náhradním zájezdu stanovené v článku 33a zákona č. 170/2018 může představovat vrácení uskutečněných plateb ve smyslu článku 12 směrnice 2015/2302. Tento členský stát zdůrazňuje, že za takové oznámení bylo možné získat poskytnutí jiných souborných služeb pro cesty, uvedené oznámení bylo chráněno pro případ úpadku, bylo převoditelné na jiné osoby a v případě, že nebylo využito během uvedeného období, zakládalo právo na vrácení všech již provedených plateb ve formě peněžní částky.

- 35 V běžném jazyce totiž slovo „vrácení“ neznamená pouze vrácení určité peněžní částky, ale zahrnuje i náhradu takových plateb v jiné formě. Podle Slovenské republiky je takový výklad rovněž podpořen skutečností, že relevantní ustanovení směrnice 2015/2302, zejména anglické a německé jazykové znění, odlišují pojem náhrada od pojmu vrácení těchto plateb. Navíc s ohledem na obecnou systematiku a účel této směrnice by bylo možné vykládat pojmy „vrácení“ nebo „vrátit“ tak, že umožňují rovněž náhradu uvedených plateb v jiné formě než ve formě peněžní částky.
- 36 Slovenská republika mimoto poznamenává, že skutečnost, že jiné unijní právní akty výslovně stanoví jiné formy náhrady, není relevantní, neboť tyto akty se od směrnice 2015/2302 odlišují buď svou povahou, nebo svými oblastmi a cíli. Pokud nejsou právní vztahy zavedené takovými akty totožné, je třeba podle Slovenské republiky při přijetí každého aktu nově posuzovat rovnováhu mezi jednotlivými právy a legitimními zájmy všech subjektů, jimž je dotčený akt určen.
- 37 Cílem směrnice 2015/2302 je přitom ochrana cestujících a práv komerčních pořadatelů. V tomto ohledu platí, že dochází-li ke střetu několika práv chráněných unijním právem, je třeba vykládat dotčené akty v souladu s nezbytným vyvážením požadavků, jež jsou spojeny s ochranou těchto různých práv, a tak, aby byla nastolena spravedlivá rovnováha mezi těmito právy (rozsudek ze dne 31. ledna 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, bod 62).
- 38 Zatřetí a na posledním místě Slovenská republika ještě podpůrněji tvrdí, že nepříznivou situaci související s celosvětovou pandemií covid-19 lze považovat za případ vyšší moci ve smyslu judikatury Soudního dvora.
- 39 Tento členský stát zdůrazňuje, že vzhledem k tomu, že je uvedený argument uplatňován nanejvýš podpůrně, není nijak neslučitelný s jeho hlavním argumentem, podle kterého se směrnice 2015/2302 na tuto pandemii nepoužije. Mimoto tvrzení Komise, podle kterého tato směrnice nadále neumožňuje, aby byl pojem „vyšší moc“ uplatněn mimo rámec, který vymezuje, je nesprávné. Podle Slovenské republiky je totiž třeba odlišovat použití tohoto konceptu ve vztahu k právům a povinnostem, jež vznikají v rámci smluvního vztahu mezi pořadatelem a cestujícím, které jsou stanoveny uvedenou směrnicí, od důvodu, který ospravedlňuje nesplnění povinnosti státem.
- 40 V projednávané věci jsou podmínky týkající se uplatnění vyšší moci, chápané v posledně uvedeném smyslu, jak vyplývají z judikatury Soudního dvora, podle Slovenské republiky splněny. Celosvětová pandemie covid-19 a významné omezení cestovního ruchu, které z ní vyplývá v celosvětovém měřítku, totiž představují okolnosti, které jsou cizí a nezávislé na vůli Slovenské republiky a jež Slovenská republika nemohla předvídat ani jim nemohla zabránit, a to ani při vynaložení veškerého možného úsilí a požadované péče.
- 41 Tento členský stát upřesňuje, že nedostatek likvidity, jakož i riziko platební neschopnosti cestovních kanceláří a negativních dopadů na celé dotčené hospodářské odvětví v důsledku vývoje této pandemie a s ní souvisejících opatření představovaly nepřekonatelné obtíže, které mu dočasně bránily v plnění povinností vyplývajících ze směrnice 2015/2302. Použití článku 33a zákona č. 170/2018 bylo nicméně omezeno na nezbytnou dobu trvání a nyní je již ukončeno vzhledem k nutnosti zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů a nastolit spravedlivou rovnováhu mezi touto ochranou a konkurenceschopností podniků.

42 Pokud jde o relevanci příkladu takového opatření státní podpory, jako je opatření, které bylo přijato v Dánsku prostřednictvím využití Rejsegarantifonden (Záruční fond pro cestovní ruch), Slovenská republika poznamenává, že možnost poskytnout státní podporu prostřednictvím záručního fondu může být omezená v důsledku toho, jak je upraven vnitrostátní režim ochrany pro případ platební neschopnosti, a vyžadovala by komplexní změnu slovenského práva, kterou nebylo možné uskutečnit během akutní krize. Mimoto státní podpora má být posledním možným opatřením (*ultima ratio*), neboť představuje podstatný zásah do hospodářské soutěže a fungování trhu.

Závěry Soudního dvora

43 Žalobou Komise vytýká Slovenské republice, že nesplnila povinnost, která pro ni vyplývá z ustanovení čl. 12 odst. 2 odst. 3 písm. b) a odst. 4 směrnice 2015/2302 ve spojení s jejím článkem 4, když přijala článek 33a zákona č. 170/2018, neboť uvedený článek v podstatě stanoví, že nebylo-li možné z důvodu mimořádné situace v důsledku celosvětové pandemie covid-19 splnit smlouvu o souborných službách pro cesty, byl pořadatel oprávněn nabídnout dotčeným cestujícím náhradní zájezd namísto vrácení uskutečněných plateb ve smyslu článku 12 uvedené směrnice, a dále, že tito cestující mají právo na toto vrácení plateb až od 31. srpna 2021 a nejpozději do 14. září 2021.

44 Zaprvé je třeba se zabývat otázkou, zda tato mimořádná situace může spadat pod pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ ve smyslu článku 12 směrnice 2015/2302, takže čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) směrnice 2015/2302 lze použít na případy uvedené v článku 33a zákona č. 170/2018.

45 Pro účely odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, že tento pojem je vymezen v čl. 3 bodě 12 směrnice 2015/2302 a rozumí se jím „situace, již strana, která se jí dovolává, nemůže ovlivnit a jejímž důsledkům nelze zabránit ani přijetím veškerých přiměřených opatření“.

46 V bodě 31 odůvodnění této směrnice je upřesněn rozsah zmíněného pojmu, neboť uvádí, že „sem [může] 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“.

47 Mimoto z čl. 12 odst. 2 směrnice 2015/2302 vyplývá, že „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ mohou být důvodem k tomu, aby cestující ukončil smlouvu o souborných službách pro cesty, čímž mu vzniká nárok na vrácení veškerých uskutečněných plateb ve prospěch souborných služeb, pouze tehdy, když nastanou „v destinaci nebo jejím bezprostředním okolí“ nebo když „mají výrazný dopad na poskytování souborných služeb nebo na přepravu osob do destinace“.

48 I když pro účely ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty závisí kvalifikace dané události jakožto situace, která spadá pod pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ ve smyslu uvedeného článku 12 nezbytně na konkrétních okolnostech projednávaného případu, a zejména na cestovních službách, jež byly konkrétně sjednány, jakož i na důsledcích této události v zamýšlené destinaci, nic to nemění na tom, že taková celosvětová zdravotní krize, jako je pandemie covid-19, musí být jako taková považována za situaci, která může spadat pod tento pojem.

- 49 Takovou událost totiž zjevně nikdo nemůže ovlivnit a jejím důsledkům nelze zabránit ani přijetím veškerých přiměřených opatření. Tato událost ostatně svědčí i o existenci „významných rizik pro lidské zdraví“, jež jsou uvedena v bodě 31 odůvodnění uvedené směrnice.
- 50 V této souvislosti je irelevantní skutečnost, že stejně jako čl. 12 odst. 2 téže směrnice tento bod odůvodnění uvádí tyto pojmy s využitím příkladu „výskyt ohniska závažného onemocnění v cestovní destinaci“, neboť cílem takového upřesnění není omezit rozsah pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ na místní události, ale vyjasnit, že tyto okolnosti se musí v každém případě projevit zejména v plánované destinaci a mít z tohoto důvodu zásadní vliv na poskytování souborných služeb.
- 51 V tomto ohledu je třeba uvést, že může-li šíření závažného onemocnění v cestovní destinaci spadat pod tento pojem, mělo by to tím spíše platit, pokud jde o celosvětové šíření závažného onemocnění, neboť jeho důsledky dopadají i na tuto destinaci.
- 52 Výklad čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) směrnice 2015/2302, podle něhož by se tato ustanovení použila pouze na události místního významu s vyloučením událostí většího rozsahu, by byl v rozporu se zásadou právní jistoty, neboť při neexistenci jakéhokoli vymežovacího kritéria, jež by bylo v této směrnici za tímto účelem stanoveno, by mohla být hranice mezi těmito dvěma kategoriemi událostí nejasná a proměnlivá, což by v konečném důsledku vedlo k nejistotě ohledně využití ochrany přiznané uvedenými ustanoveními.
- 53 Dále by byl takový výklad neslučitelný s ohledem na cíl sledovaný uvedenou směrnicí, kterým je podle jejího článku 1 ve spojení s bodem 5 odůvodnění téže směrnice přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a k dosažení co nejjednodušší vysoké úrovně ochrany spotřebitele [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. ledna 2023, FTI Touristik (Souborné služby pro cesty na Kanárské ostrovy), C-396/21, EU:C:2023:10, bod 29].
- 54 Tento výklad by totiž znamenal, že cestující, kteří ukončí smlouvu o souborných službách pro cesty z důvodu výskytu místně omezeného ohniska onemocnění, by nebyli povinni platit storno poplatky, kdežto cestující, kteří ukončí tuto smlouvu z důvodu výskytu onemocnění celosvětového rozsahu, by takové poplatky platit museli, čímž by dotčení cestující v případě výskytu celosvětové zdravotní krize požívali nižší úroveň ochrany než v případě výskytu místně omezeného ohniska onemocnění.
- 55 Pokud jde o cíl ochrany spotřebitelů, Slovenská republika nicméně tvrdí, že tuto ochranu nelze oddělit od ochrany pořadatelů v případě platební neschopnosti, jež je stanovena v článku 17 směrnice 2015/2302, která se údajně nevztahuje na taková velmi vzdálená rizika, jako je například vypuknutí celosvětové pandemie. Tento členský stát z toho vyvozuje, že na takové případy by se rovněž nemělo vztahovat uplatnění nároku na vrácení celé částky stanoveného v čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) této směrnice.
- 56 V tomto ohledu, jak je rovněž zdůrazněno v bodech 13 a 14 odůvodnění doporučení 2020/648, je nesporné, že v důsledku takové celosvětové zdravotní krize, jako je pandemie covid-19, mohou být pořadatelé vystaveni zvýšenému riziku platební neschopnosti, na které se nevztahuje pojištění sjednané podle článku 17 směrnice 2015/2302, a že takové riziko může ovlivnit právo dotčených cestujících na vrácení plateb uskutečněných ve prospěch souborných služeb.

- 57 V této souvislosti je nicméně třeba konstatovat, že výklad čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) směrnice 2015/2302, v jehož důsledku by za takových okolností bylo cestujícím již od počátku přiznání tohoto nároku odepřeno, by nutně více zasahoval do ochrany jejich zájmů.
- 58 Pokud jde o odlišení pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ od pojmu vyšší moc, které je třeba podle Slovenské republiky uplatnit, jelikož na takovou pandemii, jako je celosvětová pandemie covid-19, se vztahuje pouze posledně uvedený pojem, je třeba uvést, že na rozdíl od toho, co tvrdí tento členský stát, nemá takový argument žádnou oporu v rozsudku ze dne 18. března 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 Situace ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, se totiž týkala směrnice 90/314, která byla zrušena a nahrazena směrnicí 2015/2302. Bez ohledu na odlišení pojmu „vyšší moc“ od pojmu „nepředvídatelná a nepřekonatelná událost“, jež bylo stanoveno v prvně uvedené směrnici, zmíněné v bodě 58 uvedeného rozsudku, je třeba konstatovat, že směrnice 2015/2302 nepřevzala ani jeden z těchto pojmů, ale v této souvislosti odkazuje pouze na pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“. Jak již přitom bylo konstatováno v bodech 48 a 49 tohoto rozsudku, taková celosvětová zdravotní krize, jako je pandemie covid-19, může pod tento pojem spadat.
- 60 S ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že na rozdíl od toho, co tvrdí Slovenská republika, se může pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) směrnice 2015/2302 vztahovat na vypuknutí celosvětové zdravotní krize, a toto ustanovení lze tedy použít na případy uvedené v článku 33a zákona č. 170/2018, a sice na případy, kdy nebylo možné poskytnout cestujícím základní náležitosti služeb v oblasti cestovního ruchu podle smlouvy o zájezdu „v důsledku mimořádné situace z důvodu onemocnění covid-19 ve Slovenské republice nebo obdobné situace v cílovém místě nebo v jakémkoli místě trasy zájezdu“.
- 61 Zadruhé je třeba zkoumat otázku, zda jak tvrdí Slovenská republika, oznámení o náhradním zájezdu stanovené v článku 33a zákona č. 170/2018 může představovat vrácení uskutečněných plateb ve smyslu čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) směrnice 2015/2302.
- 62 V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, že tato směrnice neobsahuje žádnou definici pojmu „vrácení“.
- 63 Z ustálené judikatury dále 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 jsou (rozsudek ze dne 18. března 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213, bod 37).
- 64 Podle obvyklého smyslu v běžném jazyce výraz „vrácení“ odkazuje na to, že určité osobě je vrácena peněžní částka, kterou uvedená osoba zaplatila nebo vyplatila jiné osobě, a znamená to, že tato posledně uvedená osoba tuto částku vrátí prvně uvedené osobě. Takový význam mimoto jednoznačně vyplývá ze znění čl. 12 odst. 2 a 3 směrnice 2015/2302 jako celku, v němž je upřesněno, že vrácení veškerých plateb se vztahuje na „platby uskutečněné“ ve prospěch souborných služeb, čímž odstraňuje veškeré pochybnosti o předmětu vrácení, neboť vrácení se týká peněžní částky.
- 65 Z toho vyplývá, že pojmem „vrácení“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 a 3 směrnice 2015/2302 se rozumí vrácení plateb uskutečněných ve prospěch souborných služeb ve formě určité peněžní částky.

- 66 Takový výklad není vyvrácen argumentem Slovenské republiky, který vychází z toho, že v případě tohoto pojmu je zejména v německém a anglickém znění čl. 12 odst. 4 směrnice 2015/2302 uplatněno terminologické odlišení pojmu náhrada („reimbursement“ v anglickém jazyce, „Rückzahlung“ v německém jazyce) plateb podle čl. 12 odst. 1 od „vrácení“ („refund“ v anglickém jazyce, „Erstattung“ v německém jazyce) plateb podle čl. 12 odst. 2 a 3 uvedené směrnice, přičemž toto vrácení údajně podle tohoto členského státu zahrnuje rovněž odškodnění v jiné formě, než je peněžní částka.
- 67 Takové terminologické odlišování je totiž nejen zcela slučitelné s výkladem, který znamená vrácení ve formě peněžní částky, ale i za předpokladu, že by tomu bylo jinak, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že formulace použitá v jedné z jazykových verzí ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být dána přednost před ostatními jazykovými verzemi, neboť uvedené ustanovení musí být v případě rozdílů mezi různými jazykovými verzemi unijního práva vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. července 2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, bod 33 a citovaná judikatura).
- 68 Celková systematika směrnice 2015/2302, jíž je čl. 12 odst. 2 a 3 součástí, a její cíl totiž pouze potvrzují doslovný výklad použitý v bodě 65 tohoto rozsudku.
- 69 Pokud jde totiž o celkovou systematiku, jejíž součástí je toto ustanovení, skutečnost, že podle čl. 12 odst. 4 této směrnice musí být vrácení uskutečněno nejpozději 14 dnů po ukončení dotčené smlouvy o souborných službách, naznačuje, že toto vrácení musí být provedeno ve formě peněžní částky, neboť cílem této lhůty je zaručit, aby dotčený cestující mohl krátce po ukončení této smlouvy znovu volně nakládat s částkou, kterou vynaložil k zaplacení tohoto souboru služeb. Naproti tomu uložení takové lhůty by nebylo příliš užitečné, kdyby se tento cestující musel spokojit s poukazem nebo jinou službou s odloženým plněním, kterou by každopádně mohl využít až po marném uplynutí této lhůty.
- 70 Mimoto z širšího kontextu, do něhož je směrnice 2015/2302 zasazena, a sice kontextu oblasti práv cestujících a ochrany spotřebitelů, je zjevné, že pokud unijní normotvůrce zamýšlí v daném legislativním aktu týkajícím se této oblasti stanovit, že povinnost platby peněžní částky lze nahradit jinou formou plnění, jako je například nabídka poukazu, je taková možnost v tomto legislativním aktu stanovena výslovně. Tak je tomu zejména v případě čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 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), v němž je stanoveno, že náhrada škody uvedená v odstavci 1 tohoto článku 7 se vyplácí „hotově“, elektronickým bankovním převodem, bankovními příkazy nebo bankovními šeky, nebo v případě dohody podepsané cestujícím cestovními poukazy nebo jinými službami.
- 71 Skutečnost, že na takovou možnost ve znění článku 12 směrnice 2015/2302 odkazováno není, tedy spíše potvrzuje, že tento článek počítá pouze s vrácením ve formě peněžní částky.
- 72 Dále právo na vrácení, jež cestujícím přiznává čl. 12 odst. 2 a 3 uvedené směrnice, odpovídá cíli ochrany spotřebitele sledovanému uvedenou směrnicí, který je připomenut v bodě 53 tohoto rozsudku, takže výklad pojmu „vrácení“ ve smyslu tohoto článku 12, podle kterého má dotčený cestující právo na vrácení plateb ve prospěch dotčených souborných služeb ve formě peněžní

částky, s níž může volně disponovat, může lépe přispět k ochraně těchto zájmů, a tudíž k dosažení tohoto cíle, než výklad, podle kterého by stačilo, aby mu dotčený pořadatel nabídl náhradní zájezd, poukaz nebo jinou formu náhrady s odkladem plnění.

- 73 Co se týče argumentu Slovenské republiky, podle kterého je s ohledem na bod 5 odůvodnění směrnice 2015/2302 a v souladu s judikaturou vycházející z rozsudku ze dne 31. ledna 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, bod 62) zejména v situaci celkového narušení dotčeného trhu třeba dospět k výkladu, který umožňuje nastolit spravedlivou rovnováhu mezi ochranou spotřebitele a konkurenceschopností podniků, stačí konstatovat, že výklad uvedený v bodě 65 tohoto rozsudku odráží vyvážení zájmů, které unijní normotvůrce zamýšlel zavést v souvislosti s finančními důsledky ukončení smlouvy o souborných službách pro cesty v případech uvedených v čl. 12 odst. 2 a 3 této směrnice, což jsou ustanovení, která ostatně vedle stanovení povinnosti vrátit platby cestujícím rovněž i upřesňují, že v těchto případech nemá pořadatel povinnost poskytnout dodatečné odškodnění.
- 74 Tím není dotčena možnost cestujícího, který je stranou smlouvy o souborných službách pro cesty, aby dobrovolně souhlasil s tím, že namísto vrácení ve formě peněžní částky přijme poukaz, pokud jej tato možnost nezabavuje práva spočívajícího ve vrácení plateb, jak je uvedeno v bodě 9 odůvodnění doporučení 2020/648.
- 75 Je tedy třeba mít za to, že takové oznámení o náhradním zájezdu, jako je oznámení stanovené v článku 33a zákona č. 170/2018, nepředstavuje vrácení uskutečněných plateb ve smyslu čl. 12 odst. 2 a odst. 3 písm. b) směrnice 2015/2302, neboť takovým vrácením se rozumí výlučně vrácení těchto plateb ve formě peněžní částky.
- 76 Zatřetí z výše uvedených úvah vyplývá, že Komise správně tvrdí, že článek 33a zákona č. 170/2018 je v rozporu s ustanoveními čl. 12 odst. 2 odst. 3 písm. b) a odst. 4 směrnice 2015/2302 ve spojení s článkem 4 této směrnice, neboť v období od 12. března 2020 do 31. srpna 2021 přiznával cestujícím, jejichž souborné služby pro cesty nemohly být uskutečněny v důsledku nevyhnutelných a mimořádných okolností spojených s celosvětovou pandemií covid-19, pouze právo na to, aby jim byl nabídnut náhradní zájezd namísto vrácení veškerých plateb, které byly uskutečněny ve prospěch těchto souborných služeb, ve formě peněžní částky.
- 77 Slovenská republika tedy přijetím článku 33a zákona č. 170/2018 nesplnila povinnost přijmout ve vnitrostátním právním řádu veškerá opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti směrnice 2015/2302 v souladu s cílem, jež sleduje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 69).
- 78 Slovenská republika v této souvislosti nicméně tvrdí, že nepříznivá situace související s celosvětovou pandemií covid-19 představovala případ vyšší moci, který jí údajně bránil ve splnění povinností vyplývajících ze směrnice 2015/2302.
- 79 Pokud jde o takové tvrzení, je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr již rozhodl, že obava z interních obtíží nemůže odůvodnit skutečnost, že členský stát nesplní povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. dubna 2004, Komise v. Itálie, C-99/02, EU:C:2004:207, bod 22 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 13. září 2017, Komise v. Belgie, C-591/14, EU:C:2017:670, bod 44).

- 80 Je pravda, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, není vyloučeno, že by se mohl v souvislosti s takovým nesouladem dovolávat vyšší moci.
- 81 V tomto ohledu podle ustálené judikatury platí, že i když pojem „vyšší moc“ nepředpokládá absolutní nemožnost, vyžaduje nicméně, aby byl dotčený nesoulad způsoben neobvyklými a nepředvídatelnými okolnostmi nezávislými na tom, kdo se jej dovolává, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou vynaloženou péči zabráněno, přičemž vyšší moci se lze mimoto dovolávat pouze ve vztahu k době nezbytné k nápravě těchto obtíží (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie, C-1/00, EU:C:2001:687, bod 131 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 4. března 2010, Komise v. Itálie, C-297/08, EU:C:2010:115, bod 85 a citovaná judikatura).
- 82 Je přitom nutno konstatovat, že článek 33a zákona č. 170/2018 zjevně nesplňuje podmínky pro uplatnění vyšší moci.
- 83 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že byť je zdravotní krize takového rozsahu, jako je pandemie covid-19, nezávislá na vůli Slovenské republiky a je neobvyklá a nepředvídatelná, nemůže být vnitrostátní právní úprava, která obecně s výhradou určitých výjimek ve prospěch nejzranitelnějších kategorií cestujících zprošťuje všechny pořadatele povinnosti vrácení plateb stanovené v čl. 12 odst. 2 až 4 směrnice 2015/2302 v případě smluv, jež nemohly být splněny v důsledku této pandemie, ze své povahy odůvodněna omezeními vyplývajícími z takové události, a splňovat tak podmínky pro uplatnění vyšší moci.
- 84 Použití takové právní úpravy se totiž tím, že ve skutečnosti vede ke všeobecnému dočasnému pozastavení uplatňování této povinnosti vrácení plateb, neomezuje pouze na okolnosti, za nichž by se taková, zejména finanční omezení skutečně projevila, ale vztahuje se na všechny smlouvy, které nemohly být splněny v důsledku nevyhnutelných a mimořádných okolností souvisejících s celosvětovou pandemií covid-19, aniž by byla zohledněna konkrétní a individuální finanční situace dotčených pořadatelů.
- 85 Zadruhé ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, nevyplývá, že by finančním důsledkům, kterým mělo čelit ustanovení článku 33a zákona č. 170/2018, nebylo možné zabránit jinak než porušením ustanovení čl. 12 odst. 2 až 4 směrnice 2015/2302, například prostřednictvím přijetí určitých opatření státní podpory, která by mohla být povolena podle čl. 107 odst. 2 písm. b) SFEU, ve prospěch dotčených pořadatelů, což je možnost, která je připomínána v bodech 21 a 22 odůvodnění doporučení 2020/648 a kterou jiné členské státy využily.
- 86 I když v této souvislosti Slovenská republika trvala na skutečnosti, že přijetí takových opatření státní podpory by bylo pro mnoho členských států spojeno se zvláštními obtížemi, neboť možnost přijmout tato opatření v krátké době závisí zejména na existujících strukturách organizace odvětví souborných služeb pro cesty, jakož i na době nezbytné pro takové přijetí v souladu s jejími vnitrostátními postupy, je v tomto ohledu třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se členský stát nemůže dovolávat obtíží vnitrostátní povahy, aby tím odůvodnil nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva (rozsudky ze dne 25. června 2013, Komise v. Česká republika, C-241/11, EU:C:2013:423, bod 48 a citovaná judikatura, a ze dne 6. listopadu 2014, Komise v. Belgie, C-395/13, EU:C:2014:2347, bod 51).

- 87 V této souvislosti nelze přijmout ani argument uplatněný zejména Slovenskou republikou, podle něhož by řešení spočívající v poskytnutí státní podpory mělo být až „poslední možností“. V tomto ohledu totiž stačí uvést, že unijní právo umožňuje členským státům, aby při dodržení podmínek stanovených za tímto účelem zavedly určité formy státní podpory, a zejména ty, které lze považovat za slučitelné s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 2 písm. b) SFEU, nicméně jak vyplývá z bodu 77 tohoto rozsudku, toto právo jim neumožňuje, aby porušily povinnost přijmout ve vnitrostátním právním řádu veškerá opatření nezbytná k zajištění plného účinku určité směrnice, v projednávaném případě směrnice 2015/2302.
- 88 Dále je třeba uvést, že členské státy měly rovněž možnost zavést opatření, která neukládají povinnost, nýbrž podporují či usnadňují přijetí poukazů ze strany cestujících namísto vrácení plateb ve formě peněžní částky, neboť taková řešení mohou rovněž přispět ke zmírnění problémů s likviditou u pořadatelů, jak je uvedeno v doporučení 2020/648, zejména v bodě 15 jeho odůvodnění.
- 89 Zatřetí není taková vnitrostátní právní úprava, jako je článek 33a zákona č. 170/2018, vzhledem k tomu, že stanoví zproštění pořadatelů povinnosti vrácení plateb po dobu až 18 měsíců od oznámení „ukončení“ dotčené smlouvy o souborných službách pro cesty, zjevně navržena tak, aby omezila své účinky na dobu nezbytnou k nápravě obtíží způsobených událostí, která může být případem vyšší moci.
- 90 Žalobě podané Komisí je tudíž třeba vyhovět.
- 91 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Slovenská republika tím, že přijetím zákona č. 136/2020 vložila do zákona č. 170/2018 článek 33a, nesplnila povinnost, která pro ni vyplývá z ustanovení čl. 12 odst. 2 odst. 3 písm. b) a odst. 4 směrnice 2015/2302 ve spojení s jejím článkem 4.

K nákladům řízení

- 92 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Slovenská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení.

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

- 1) Slovenská republika tím, že přijetím zákona č. 136/2020 Z.z. (zákon č. 136 Sb.) ze dne 20. května 2020 vložila článek 33a do zákona č. 170/2018 Z.z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon č. 170/2018 Sb. o zájezdech, spojených službách cestovního ruchu, některých podmínkách podnikání v cestovním ruchu a o změně a doplnění některých zákonů) ze dne 15. května 2018, nesplnila povinnost, která pro ni vyplývá z ustanovení čl. 12 odst. 2 odst. 3 písm. b) a 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 (Úř. věst. 2015, L 326, s. 1), ve spojení s článkem 4 směrnice 2015/2302.**

2) Slovenské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.