



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

8. lipnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Putovanja u paket-aranžmanu i povezani putni aranžmani – Direktiva (EU) 2015/2302 – Članak 12. stavci 2. do 4. – Raskid ugovora o putovanju u paket-aranžmanu – Izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći – Pandemija bolesti COVID-19 – Povrat uplata koje je dotični putnik izvršio za paket-aranžman – Povrat u obliku isplate novčanog iznosa ili u obliku zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu – Obveza da se tom putniku povrat izvrši najkasnije 14 dana nakon raskida predmetnog ugovora – Privremeno izuzeće od te obveze”

U predmetu C-540/21,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 27. kolovoza 2021.,

Europska komisija, koju zastupaju R. Lindenthal, I. Rubene i A. Tokár, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupire:

Kraljevina Danska, koju su zastupale V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, a zatim M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Slovačke Republike, koju zastupa B. Ricziová, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl i J. Passer, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Čapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postupka: slovački

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Europska komisija svojom tužbom od Suda traži da utvrdi da je Slovačka Republika, time što je donošenjem zákona č. 136/2020 Z. z. (Zakon br. 136/2020 Rec.) od 20. svibnja 2020. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 136/2020) uvela članak 33.bis u zakon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Zakon br. 170/2018 Rec. o putovanjima u paket-aranžmanu, povezanim turističkim uslugama i određenim uvjetima koji se primjenjuju na turističku djelatnost te o izmjenama i dopunama određenih zakona) od 15. svibnja 2018. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 170/2018), povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2., članka 12. stavka 3. točke (b) i članka 12. stavka 4. Direktive (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ (SL 2015., L 326, str. 1.), u vezi s člankom 4. Direktive 2015/2302.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2015/2302

- 2 U skladu s uvodnim izjavama 4., 5., 31., 40. i 46. Direktive 2015/2302:
 - „(4) Direktivom [Vijeća] 90/314/EEZ [od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima (SL 1990., L 158, str. 59.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 60., str. 27.)] državama članicama daje se široko diskrecijsko pravo u pogledu prenošenja. Zbog toga među zakonodavstvima država članica i dalje postoje znatne razlike. Pravna rascjepkanost dovodi do većih troškova za poduzeća i prepreka za one koji žele prekogranično poslovati te se time potrošačima ograničava izbor.
 - (5) [...] Usklađivanje prava i obveza iz ugovora o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, kojim se uspostavlja odgovarajuća ravnoteža između visoke razine zaštite potrošača i konkurentnosti poduzeća, potrebno je za uspostavu stvarnog unutarnjeg potrošačkog tržišta na tom području.

[...]

- (31) Putnici bi također trebali moći raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu u bilo kojem trenutku prije početka paket aranžmana uz plaćanje primjerene naknade za raskid ugovora koju se može opravdati, uzimajući u obzir očekivanu uštedu troškova i [planirani] prihod od pružanja usluga putovanja drugom korisniku. Oni bi trebali imati i pravo raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu bez plaćanja bilo kakve naknade za raskid ugovora ako izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći znatno utječu na izvršenje paket aranžmana. To može, primjerice[,] obuhvaćati ratovanje, druge ozbiljne sigurnosne probleme kao što su terorizam, značajni rizici za ljudsko zdravlje poput izbijanja teške bolesti na odredištu putovanja, ili prirodne katastrofe poput poplava i potresa ili vremenski[h] uvjet[a] zbog kojih nije moguće sigurno putovati na odredište dogovoreno u ugovoru o putovanju u paket aranžmanu.

[...]

- (40) Kako bi zaštita u slučaju nesolventnosti bila djelotvorna, ona bi trebala pokrivati predvidive iznose plaćanja na koje utječe nesolventnost trgovca i, prema potrebi, predvidivi trošak repatrijacija. [...] To će općenito značiti da jamčevina mora pokriti dostatno visoki postotak organizatorovog prometa s obzirom na paket aranžmane [...]. Međutim, djelotvorna zaštita u slučaju nesolventnosti ne bi trebala značiti da se moraju uzimati u obzir vrlo niski rizici, kao što je primjerice istovremena nesolventnost više najvećih organizatora, ako bi to nerazmjerno utjecalo na trošak zaštite i tako umanjilo njezinu djelotvornost. U takvim slučajevima jamstvo za povrat moguće je ograničiti.

[...]

- (46) Trebalo bi potvrditi da se putnici ne mogu odreći prava koja proizlaze iz ove Direktive i da organizatori ili trgovci koji omogućuju povezane putne aranžmane ne smiju izbjegavati svoje obveze tvrdeći da djeluju samo kao pružatelj usluge putovanja, posrednik ili u bilo kojem drugom svojstvu.”

3 U članku 1. Direktive 2015/2302 navodi se:

„Svrha ove Direktive jest doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta i ostvarivanju visoke i što jedinstvenije razine zaštite potrošača približavanjem određenih aspekata zakona i drugih propisa država članica u vezi s ugovorima između putnika i trgovaca o putovanjima u paket aranžmanu i povezanim putnim aranžmanima.”

4 Članak 3. navedene direktive određuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

6. 'putnik' znači svaka osoba koja želi sklopiti ugovor u okviru područja primjene ove Direktive ili koja ima pravo putovati na temelju ugovora sklopljenog u okviru područja primjene ove Direktive;

[...]

8. ‚organizator‘ znači trgovac koji izravno ili putem drugog trgovca odnosno zajedno s drugim trgovcem kombinira i prodaje ili nudi na prodaju paket aranžmane [...]
- [...]
12. ‚izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći‘ znači situacija izvan kontrole stranke koja se poziva na takvu situaciju i čije se posljedice nisu mogle izbjeći čak i da su poduzete sve razumne mjere;
- [...]”
- 5 U članku 4. navedene direktive, naslovljenom „Razina usklađenosti”, predviđa se:
- „Osim ako je u ovoj Direktivi drukčije predviđeno, države članice u svojem nacionalnom pravu ne održavaju niti u njega uvode odredbe koje odstupaju od odredaba utvrđenih u ovoj Direktivi, uključujući strože ili manje stroge odredbe kojima bi se osigurala različita razina zaštite putnika.”
- 6 U članku 12. iste direktive, naslovljenom „Raskid ugovora o putovanju u paket aranžmanu i pravo odustajanja prije početka paket aranžmana”, navodi se:
- „1. Države članice osiguravaju da putnik može raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu u bilo kojem trenutku prije početka paket aranžmana. Ako putnik raskine ugovor o putovanju u paket aranžmanu u skladu s ovim stavkom, putnik može biti dužan organizatoru platiti primjerenu naknadu za raskid ugovora koju se može opravdati. [...]
2. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., putnik ima pravo raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu prije početka paket aranžmana bez plaćanja bilo kakve naknade za raskid ugovora u slučaju izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći, a koje su nastupile na odredištu ili u njegovoj neposrednoj blizini i koje znatno utječu na izvršenje paket aranžmana ili koje znatno utječu na prijevoz putnika na odredište. U slučaju raskida ugovora o putovanju u paket aranžmanu u skladu s ovim stavkom putnik ima pravo na puni povrat svih plaćanja izvršenih za paket aranžman, ali nema pravo na dodatnu odštetu.
3. Organizator može raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu i pružiti putniku puni povrat svih plaćanja izvršenih za paket aranžman, ali ne odgovara za dodatnu odštetu ako:
- [...]
- (b) organizatora u izvršenju ugovora spriječe izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći te ako on putnika o raskidu ugovora obavijesti bez nepotrebnog odgađanja prije početka paket aranžmana.
4. Organizator pruža sve povrate koje se zahtijeva u skladu sa stavcima 2. i 3. ili na temelju stavka 1. nadoknađuje sva plaćanja izvršena od strane putnika ili u ime putnika za paket aranžman, koji su umanjeni za primjerenu naknadu za raskid ugovora. Takvi povrati ili naknade isplaćuju se putniku bez nepotrebnog odgađanja, a u svakom slučaju najkasnije u roku od 14 dana nakon što je ugovor o putovanju u paket aranžmanu raskinut.
- [...]”

7 Članak 23. Direktive 2015/2302, naslovljen „Obvezujuća priroda Direktive”, određuje:

„[...]

2. Putnici se ne mogu odreći prava koja su im dodijeljena nacionalnim mjerama kojima se prenosi ova Direktiva.

3. Ugovorni aranžmani ili izjave putnika koji predstavljaju izravno ili neizravno odricanje od prava koja se putnicima dodjeljuju na temelju ove Direktive ili predstavljaju ograničavanje tih prava odnosno kojima se nastoji zaobići primjena ove Direktive, nisu obvezujući za putnika.”

Preporuka (EU) 2020/648

8 Preporuka Komisije (EU) 2020/648 od 13. svibnja 2020. o vaučerima koji se nude turistima i putnicima kao alternativa povratu novca za otkazane paket aranžmane i usluge prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 (SL 2020., L 151, str. 10.) u uvodnim izjavama 9., 13. do 15., 21. i 22. određuje:

„(9) U Direktivi [2015/2302] propisano je da, ako se putovanje u paket aranžmanu otkaže zbog , izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći', putnici imaju pravo na puni povrat svih plaćanja izvršenih za paket aranžman, bez nepotrebnog odgađanja i u svakom slučaju najkasnije u roku od 14 dana nakon raskidanja ugovora. U tom kontekstu organizator putniku može ponuditi povrat novca u obliku vaučera. Međutim, ta mogućnost putnicima ne uskraćuje pravo na povrat u novcu.

[...]

(13) Brojna otkazivanja zbog pandemije bolesti COVID-19 dovela su do neodrživog stanja novčanog toka i prihoda u sektorima prijevoza i putovanja. Probleme organizatora s likvidnošću dodatno otežava činjenica da moraju putnicima nadoknaditi punu cijenu paketa, a da sami ne dobivaju uvijek pravovremeno povrat za unaprijed plaćene usluge koje su dio paketa. To može dovesti do nepravedne raspodjele tereta među subjektima u sektoru putovanja.

(14) Ako organizatori ili prijevoznici postanu nesolventni, postoji opasnost da mnogi turisti i putnici ne dobiju nikakav povrat novca jer njihova potraživanja od organizatora i prijevoznika nisu zaštićena. Isti problem može nastati i među poslovnim subjektima, ako organizatori dobiju od prijevoznika vaučer kao povrat za unaprijed plaćene usluge, a potomji kasnije postanu nesolventni.

(15) Kad bi se postiglo da vaučeri, kao alternativa povratu u novcu, postanu atraktivniji, vjerojatno je da bi ih turisti i putnici više prihvaćali. To bi pomoglo u ublažavanju problema prijevoznika i organizatora s likvidnošću te bi u konačnici bolje zaštitilo interese turista i putnika.

[...]

- (21) Kad je riječ o eventualnim dodatnim potrebama subjekata u sektorima putovanja i prijevoza za likvidnošću, Komisija je 19. ožujka 2020. donijela Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-a 19 [...] na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) [UFEU-a] kako bi ublažila ozbiljan poremećaj gospodarstva u državama članicama. [...]
- (22) Privremeni okvir u načelu se primjenjuje na sve sektore i poduzeća uključujući poduzeća u sektorima prijevoza i putovanja te se u njemu uzima u obzir da su ti sektori među najpogođenijima. Njegov je cilj ublažiti manjak likvidnosti poduzeća tako da im se omoguće, primjerice, izravna bespovratna sredstva, porezne olakšice, državna jamstva za zajmove i subvencionirano financiranje zajmovima javnog sektora. [...] U tom kontekstu države članice mogu odlučiti pružiti potporu subjektima u sektorima prijevoza i putovanja kako bi se zajamčilo podmirivanje zahtjeva za povrat u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i na taj način osigurala zaštita prava putnika i potrošača te jednako postupanje prema putnicima i turistima.”

9 U skladu s točkom 1. te preporuke:

„Ova se Preporuka odnosi na vaučere koje prijevoznici ili organizatori mogu ponuditi putnicima ili turistima kao alternativu povratu u novcu, pod uvjetom da to putnici ili turisti dobrovoljno prihvate, u sljedećim okolnostima:

- (a) u slučaju otkazivanja od strane prijevoznika ili organizatora do kojeg je došlo od 1. ožujka 2020. zbog razloga povezanih s pandemijom bolesti COVID-19, u kontekstu sljedećih odredaba:

[...]

- (5) članka 12. stavaka 3. i 4. Direktive (EU) 2015/2302;

[...]”

Slovačko pravo

- 10 Članak 33.bis Zakona br. 170/2018, koji je u taj zakon uveden Zakonom br. 136/2020, naslovljen je „Privremene odredbe o izvanrednom stanju uzrokovanom bolešću COVID-19”. On glasi kako slijedi:

„1. Ako zbog izvanredne situacije uzrokovane bolešću COVID-19 u Slovačkoj ili zbog slične situacije na odredištu ili bilo kojoj točki na ruti putovanja u paket-aranžmanu nije moguće izvršiti bitne dijelove turističkih usluga predviđenih ugovorom o putovanju u paket-aranžmanu, organizator putovanja ima pravo:

- a) putniku ponuditi izmjenu ugovora o putovanju u paket-aranžmanu; ili
- b) putniku poslati obavijest u kojoj će mu ponuditi zamjensko putovanje u paket-aranžmanu, u slučaju da ne prihvati izmjenu ugovora o putovanju u paket-aranžmanu ponuđenu na temelju točke a).

2. Ako putnik prihvati izmjenu ugovora o putovanju u paket-aranžmanu iz stavka 1. točke a), a pritom se cijena putovanja u paket-aranžmanu koja proizlazi iz te izmjene razlikuje od iznosa

uplata koje su već primljene na temelju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, stranke međusobno podmiruju razliku između cijene putovanja utvrđene izmjenom ugovora o putovanju u paket-aranžmanu i iznosa uplata primljenih na osnovi prvotnog ugovora.

3. Obavješćavanje o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu obavlja se pisanim putem te se obavijest putniku dostavlja na trajnom nosaču podataka na isti način na koji je putniku bio dostavljen i prvotni ugovor o putovanju u paket-aranžmanu, osim ako se stranke nisu drugačije sporazumjele. U obavijesti o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu mora se posebno navesti:

- a) iznos uplata primljenih na temelju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu;
- b) činjenica da se bitni dijelovi turističkih usluga predviđenih ugovorom o putovanju u paket-aranžmanu mogu, uz suglasnost putnika, izmijeniti u okviru zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu;
- c) pravo putnika da ustupi ugovor o putovanju u paket-aranžmanu u skladu s člankom 18.

4. Putnik koji je sklopio ugovor o putovanju u paket-aranžmanu ima pravo odbiti zamjensko putovanje u paket-aranžmanu, pisanim putem u roku od 14 dana od dana primitka obavijesti o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu ako je:

- a) sve dok traje izvanredna situacija uzrokovana bolešću COVID-19 u Slovačkoj, on bio upisan u registar tražitelja zaposlenja, što se dokazuje pisanom obaviješću o njegovu upisu u registar tražitelja zaposlenja;
- b) samozaposlena osoba ili društvo s ograničenom odgovornošću s jednim članom koji su primali financijsku pomoć u sklopu projekta kojem je cilj promicanje očuvanja radnih mjesta nakon proglašenja izvanredne situacije, stanja pripravnosti ili izvanrednog stanja i uklanjanje njihovih posljedica, što se dokazuje potvrdom o priznavanju te pomoći;
- c) samohrani roditelj koji je ostvario pravo na doplatak za njegu za vrijeme trajanja pandemije, što se dokazuje potvrdom o priznavanju tog doplatka i osobnom izjavom kojom izjavljuje da ima status samohranog roditelja;
- d) trudna osoba u trenutku primitka obavijesti o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu, što se dokazuje liječničkim uvjerenjem; ili
- e) osoba koja ima 65 ili više godina, što se dokazuje navođenjem datuma rođenja na osobnoj iskaznici ili na bilo kojoj drugoj sličnoj identifikacijskoj ispravi.

5. Putnik koji je sklopio ugovor o putovanju u paket-aranžmanu ima pravo odbiti samo dio zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu, pisanim putem u roku od 14 dana od dana primitka obavijesti o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu ako se najmanje jedan od putnika navedenih u ugovoru o putovanju u paket-aranžmanu nalazi u bilo kojoj od situacija opisanih u stavku 4.

6. Ako putnik koji je sklopio ugovor o putovanju u paket-aranžmanu odbije zamjensko putovanje u paket-aranžmanu na temelju stavka 4., organizator putovanja mu je dužan izvršiti povrat, bez troškova otkazivanja, svih uplata primljenih na temelju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, bez odlaganja, a najkasnije 14 dana od dana primitka obavijesti o odbijanju zamjenskog putovanja

u paket-aranžmanu. Ako putnik koji je sklopio ugovor o putovanju u paket-aranžmanu odbije na temelju stavka 5. dio zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu koji je vezan uz jednog ili više putnika obuhvaćenih istim ugovorom o putovanju u paket-aranžmanu, organizator putovanja mu je dužan izvršiti povrat – bez troškova otkazivanja za osobe koje ne sudjeluju u zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu – uplata koje je primio na temelju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, bez odlaganja, a najkasnije 14 dana od dana primitka obavijesti o djelomičnom odbijanju zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu.

7. Organizator putovanja dužan je dogovoriti se s putnikom o pružanju zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu najkasnije do 31. kolovoza 2021.

8. Ako se cijena zamjenskog putovanja razlikuje od iznosa uplata koje su primljene na temelju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, stranke međusobno podmiruju razliku između iznosa navedenog u obavijesti o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu i cijene tog putovanja, i to u roku od 14 dana od dana kada je organizator putovanja s putnikom dogovorio pružanje zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu.

9. Ako se organizator putovanja s putnikom ne uspije sporazumjeti o pružanju zamjenskog putovanja u paket-aranžmanu do 31. kolovoza 2021., smatrat će se da je on raskinuo ugovor o putovanju u paket-aranžmanu i dužan je putniku izvršiti povrat svih uplata primljenih na temelju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, bez odlaganja, a najkasnije do 14. rujna 2021.

10. Ako je u razdoblju od 12. ožujka 2020. do stupanja na snagu ovog zakona putnik ili organizator putovanja raskinuo ugovor o putovanju u paket-aranžmanu u skladu s člankom 21. stavkom 2. ili člankom 21. stavkom 3. točkom (b) te ako organizator putovanja, na osnovi tog otkazivanja, nije putniku izvršio povrat svih uplata primljenih na temelju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, primjenjuje se postupak iz stavka 1.

11. Ako je u razdoblju od 12. ožujka 2020. do stupanja na snagu ovog zakona putnik raskinuo ugovor o putovanju u paket-aranžmanu u skladu s člankom 21. stavkom 1. i ako nisu podmireni troškovi otkazivanja, primjenjuje se postupak iz stavka 1.

12. Ako je unatoč izvanrednoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19 u Slovačkoj ili sličnoj situaciji na odredištu ili bilo kojoj točki na ruti putovanja u paket-aranžmanu moguće pružiti putovanje u paket-aranžmanu koje je u skladu s ugovorom o putovanju u paket-aranžmanu, ali putnik odbija uslugu, on je o tome dužan pisanim putem obavijestiti organizatora putovanja najmanje 30 dana prije početka putovanja u paket-aranžmanu; u prvih 30 dana nakon stupanja na snagu ovog zakona taj rok iznosi najmanje 15 dana prije početka putovanja u paket-aranžmanu. U roku od 14 dana nakon primitka informacija iz prve rečenice organizator putovanja dužan je putniku poslati obavijest o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu iz stavka 3. i postupiti u skladu sa stavicima 7. do 9.; odredbe stavaka 4., 5. i 6. ne primjenjuju se.

13. Dok traje izvanredna situacija uzrokovana bolešću COVID-19 u Slovačkoj ili slična situacija na odredištu ili bilo kojoj točki na ruti putovanja u paket-aranžmanu, organizator putovanja ne može od putnika zahtijevati plaćanje predujma na cijenu putovanja u paket-aranžmanu; ta se odredba ne primjenjuje ako putnik prihvati izmjenu ugovora o putovanju u paket-aranžmanu u skladu sa stavkom 1. točkom a).

14. Zaštita od nesolventnosti koju ostvaruje ugovor o putovanju u paket-aranžmanu primjenjuje se *mutatis mutandis* na ugovor o putovanju u paket-aranžmanu čak i nakon njegove izmjene ili nakon slanja obavijesti o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 11 U dopisu od 14. svibnja 2020. upućenom Slovačkoj Republici Komisija je priopćila da je dobila informacije o tome da ta država članica, u okolnostima globalne pandemije bolesti COVID-19, priprema nacionalne mjere koje bi mogle biti u suprotnosti s Direktivom 2015/2302. Komisija je pozvala slovačka tijela da dostave dodatne informacije o stanju pripremljenosti tih mjera.
- 12 Dopisom od 28. svibnja 2020. Slovačka Republika obavijestila je Komisiju da je Narodno vijeće Slovačke Republike 20. svibnja 2020. donijelo Zakon br. 136/2020 o izmjeni Zakona br. 170/2018. Ta je država članica pojasnila da su putničke agencije na temelju Zakona br. 136/2020 imale mogućnost svojim strankama ponuditi izmjenu važećeg ugovora o putovanju u paket-aranžmanu ili, ako stranke odbiju tu izmjenu, zamjensko putovanje u paket-aranžmanu, što je pretpostavljalo da se dotična putnička agencija i dotični putnik moraju dogovoriti o novom paket-aranžmanu do kraja kolovoza 2021.
- 13 Dana 3. srpnja 2020. Komisija je Slovačkoj Republici uputila službenu opomenu u kojoj je tvrdila da je ta država članica, time što je donošenjem Zakona br. 136/2020 uvela članak 33.bis u Zakon br. 170/2018, povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2., članka 12. stavka 3. točke (b) i članka 12. stavka 4. Direktive 2015/2302 u vezi s njezinim člankom 4.
- 14 Slovačka Republika je na tu službenu opomenu odgovorila dopisom od 28. kolovoza 2020. Ta je država članica u njemu tvrdila, priznajući pritom da izmjena Zakona br. 170/2018 koja je provedena Zakonom br. 136/2020 odstupa od odredbi Direktive 2015/2302, da je donošenje te izmjene imalo opravdanje u legitimnim razlozima, s obzirom na to da je poduzećima koja posluju u sektoru turizma bio potreban dodatni rok da bi postupno izvršila povrat svim svojim strankama jer im je prijetilo otvaranje stečaja.
- 15 Dana 30. listopada 2020. Komisija je Slovačkoj Republici uputila obrazloženo mišljenje u kojem je, s jedne strane, toj državi članici prigovorila da je donošenjem Zakona br. 136/2020 povrijedila obvezu navedenu u točki 13. ove presude te ju je, s druge strane, pozvala da poduzme potrebne mjere radi postupanja po tom obrazloženom mišljenju u roku od dva mjeseca od njegova primitka, to jest 30. prosinca 2020.
- 16 Slovačka Republika je na navedeno obrazloženo mišljenje odgovorila dopisom od 18. prosinca 2020. Ta je država članica u tom dopisu navela da je predmetna zakonodavna izmjena bila opravdana s obzirom na izvanrednu situaciju u kontekstu razmjera širenja bolesti COVID-19 i da cilj te izmjene nije bio taj da se putnicima oduzmu njihova prava, već da se organizatorima putovanja ponudi rok u kojem će moći urediti sve svoje ugovorne odnose s putnicima.
- 17 Smatrajući da je nakon isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, kao uostalom i u trenutku podnošenja predmetne tužbe, slovačko pravo i dalje u suprotnosti s Direktivom 2015/2302, Komisija je odlučila podnijeti predmetnu tužbu.

- 18 Odlukom predsjednika Suda od 21. siječnja 2022. odobrena je intervencija Kraljevine Danske u potporu zahtjevima Komisije.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 19 U prilog osnovanosti svoje tužbe Komisija navodi da se člankom 33.bis Zakona br. 170/2018 putnicima oduzima pravo na raskid ugovora o putovanju u paket-aranžmanu i na ishođenje povrata u skladu s člankom 12. Direktive 2015/2302, i to u trenutku u kojem oni trpe teške posljedice globalne pandemije bolesti COVID-19. Međutim, iako su posljedice krize vezane uz COVID-19 zasigurno brojnim organizatorima putovanja donijele povećani rizik od stečaja, Komisija smatra da ni Direktiva 2015/2302 ni bilo koji drugi pravni akt Unije ne omogućuju državama članicama da odstupe od tog članka 12.
- 20 Komisija s tim u vezi tvrdi, kao prvo, da se članak 12. Direktive 2015/2302 primjenjivao na tu pandemiju, a ne samo na situacije lokalnih ili regionalnih razmjera. Naime, smatra da pojava takve pandemije potpada pod pojam „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći”, koji se spominje u tom članku 12. i definira u članku 3. točki 12. te direktive. Činjenica da se u uvodnoj izjavi 31. navedene direktive u tom kontekstu i kao primjer spominje pojavljivanje ozbiljne bolesti na odredištu ne može biti dokaz za to da se navedeni članak 12. odnosi samo na lokalne događaje.
- 21 Osim toga, budući da je taj pojam vezan uz pojam više sile, smatra da se potonji ne može primjenjivati izvan okvira utvrđenog Direktivom 2015/2302.
- 22 Prema mišljenju Komisije, iako prilikom donošenja te direktive nije bila razmatrana mogućnost pojave pandemije razmjera kakav je imao COVID-19, navedena direktiva ipak je zamišljena upravo da bi se odgovorilo na takve izvanredne okolnosti koje nije moguće izbjeći. Prihvatiti da se Direktiva 2015/2302 primjenjuje u slučaju problema na užoj teritorijalnoj razini, a ne u slučaju problema na široj razini ili na globalnoj razini, dovelo bi do apsurdnih posljedica.
- 23 Nadalje, ističe da iz članka 4. Direktive 2015/2302 u vezi s njezinim uvodnim izjavama 4. i 5. proizlazi da se tom direktivom provodi potpuno usklađivanje područja na koja se ona primjenjuje. Međutim, smatra da članak 33.bis Zakona br. 170/2018 odražava želju da se zaštite organizatori putovanja na štetu potrošača koji su i sami pogođeni globalnom pandemijom bolesti COVID-19. U tom pogledu tvrdi da, iako je Slovačka Republika odlučila zaštititi organizatore putovanja u paket-aranžmanu, brojne druge države članice to nisu učinile. Stoga smatra da svi putnici iz Unije nisu mogli ostvariti istu razinu zaštite, što je bila prepreka za ostvarivanje dvostrukog cilja provođenja usklađivanja i zaštite potrošača predviđenog Direktivom 2015/2302.
- 24 Kada je riječ o riziku od budućeg skorog nestanka velikog broja organizatora putovanja u paket-aranžmanu, na koji se poziva ta država članica, Komisija na kraju podsjeća na to da su oni mogli koristiti određene mjere državne potpore.
- 25 Kao drugo, Komisija tvrdi da obavijest o zamjenskom putovanju u paket-aranžmanu, kako je predviđena u članku 33.bis Zakona br. 170/2018, koja je usporediva s vaučerom, ne odgovara pojmu „povrat” u smislu članka 12. Direktive 2015/2302. Naime, povrat bi pretpostavljao da se osobi koja je izvršila uplatu vrati plaćeni iznos, i to u obliku isplate novčanog iznosa, što bi joj

omogućilo da tim iznosom slobodno raspolaže. Prema mišljenju Komisije, da je zakonodavac Unije imao namjeru dopustiti tako specifičan način povrata koji je nepovoljan za putnika, on bi takvu mogućnost izrijekom i spomenuo, kao što je to učinio u drugim zakonodavnim aktima kojima se uređuju prava zrakoplovnih putnika i prava potrošača.

- 26 Kao treće i posljednje, Komisija smatra da se argument države članice da se Direktiva 2015/2302 nije primjenjivala na globalnu pandemiju bolesti COVID-19, već da je ta epidemija istodobno predstavljala slučaj više sile koji ju je sprečavao da ispuni obveze koje ima na temelju te direktive, ne može prihvatiti.
- 27 Kraljevina Danska, koja u potpunosti podržava Komisijine zahtjeve, među ostalim navodi da se zakonodavac Unije donoseći Direktivu 2015/2302 odlučio za uvođenje vrlo visoke razine zaštite potrošača u slučaju pojave izvanrednih okolnosti koje nije moguće izbjeći, kao što je to globalna pandemija bolesti COVID-19. Stoga smatra da zdravstvena kriza vezana uz tu pandemiju ne može biti opravdanje za produljenje roka za povrat iz članka 12. stavka 4. te direktive.
- 28 U tom kontekstu ističe da kreditni sustav koji je u toj državi članici uveden u okviru Rejsegarantifondena (Jamstveni fond za putovanja), a koji je putničkim agencijama koje imaju potrebu za dodatnim financijskim sredstvima omogućio da se zadužuju po povoljnim uvjetima radi osiguravanja povrata strankama u roku od 14 dana predviđenog tom odredbom, pokazuje da je unatoč navedenoj pandemiji bilo moguće izvršiti povrat potrošačima u obliku isplate novčanog iznosa u tom roku.
- 29 Slovačka Republika traži da se Komisijina tužba odbije. Kao prvo, tvrdi da se članak 12. Direktive 2015/2302 ne primjenjuje na situaciju globalne zdravstvene krize kao što je to pandemija bolesti COVID-19, s obzirom na to da je odvagivanje interesa putnikâ i organizatorâ putovanja u trenutku donošenja te direktive bilo provedeno u potpuno drugačijim okolnostima od onih koje su obilježile početak te pandemije.
- 30 U tom pogledu ističe da je iz teksta članka 12. stavka 2. navedene direktive u vezi s njezinom uvodnom izjavom 31. vidljivo da je prilikom njezina donošenja bila uzeta u obzir samo mogućnost pojave ozbiljne bolesti „na odredištu ili u njegovoj neposrednoj blizini”. Iako članak 12. stavak 3. točka (b) Direktive 2015/2302 ne sadržava takav navod, smatra da ga primjenom sustavnog tumačenja treba interpretirati na isti način. S druge strane, smatra da pravni okvir koji se uspostavlja tom direktivom nije prikladan za reagiranje na izvanrednu situaciju kakva je globalna pandemija bolesti COVID-19, na što također upućuje ograničen doseg, opisan u uvodnoj izjavi 40. navedene direktive te prihvaćen i od same Komisije, sustava zaštite organizatora putovanja od nesolventnosti iz članka 17. iste direktive.
- 31 Stoga smatra da nije točno da je Direktiva 2015/2302 zamišljena upravo kako bi se reagiralo na okolnosti poput onih koje su uzrokovane tom pandemijom. U tom smislu Slovačka Republika naglašava, pozivajući se među ostalim na presudu od 18. ožujka 2021., Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), da ta direktiva ne uređuje slučajeve više sile s obzirom na to da su naprotiv oni bili uređeni Direktivom 90/314 koja joj je prethodila. U tom smislu ističe da iz članka 3. točke 12. Direktive 2015/2302 uopće ne proizlazi da „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći”, koje se definiraju u toj odredbi, moraju biti neuobičajene i nepredvidljive kako se to prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda zahtijeva da bi se određena okolnost mogla smatrati slučajem „više sile”.

- 32 Uostalom, prema mišljenju te države članice, da nije bio donesen poseban propis, mogli su biti ugroženi ne samo interesi organizatora putovanja nego i interesi putnika, dakle interesi potrošača, pri čemu bi dotična poduzeća bila dovedena u opasnost te bi nakon toga bilo kakav povrat postao nemoguć.
- 33 Stoga smatra da je u okolnostima globalne pandemije i njezinih posljedica Slovačka Republika imala pravo donijeti mjere koje ne ulaze u okvir Direktive 2015/2302, kao što je članak 33.bis Zakona br. 170/2018, kako bi se uzelo u obzir znatno pomicanje točke ravnoteže između interesa putnika i interesa trgovaca.
- 34 Drugo, Slovačka Republika podredno navodi da obavijest o zamjenskom putovanju, predviđena u članku 33.bis Zakona br. 170/2018, može predstavljati povrat izvršenih uplata u smislu članka 12. Direktive 2015/2302. Ta država članica naglašava da se takva obavijest mogla iskoristiti u zamjenu za pružanje drugih turističkih usluga, bila je obuhvaćena zaštitom od stečaja, mogla se prenositi na druge osobe te je, ako se ne iskoristi u naznačenom razdoblju, davala pravo na povrat svih već izvršenih uplata u obliku isplate novčanog iznosa.
- 35 Naime, podsjeća na to da se riječ „povrat” u svakodnevnom jeziku ne odnosi samo na povrat novčanog iznosa, nego također uključuje i naknadu takvih uplata u nekom drugom obliku. Ističe da u prilog takvom tumačenju govori i činjenica da se u mjerodavnim odredbama Direktive 2015/2302, posebno u njihovim verzijama na njemačkom i engleskom jeziku, pravi razlika između priznavanja povrata i vraćanja tih uplata. Također tvrdi da se, imajući u vidu opću strukturu i svrhu te direktive, izrazi „povrat” ili „vratiti” mogu tumačiti na način da dopuštaju i naknadu tih uplata u nekom drugom obliku osim isplate novčanog iznosa.
- 36 Nadalje, Slovačka Republika napominje da činjenica da se drugim zakonodavnim aktima Unije izričito predviđaju drugi oblici povrata nije relevantna jer se ti akti razlikuju od Direktive 2015/2302 kako po svojoj prirodi tako i po svojem području primjene i ciljevima. Tvrdi da ako pravni odnosi koji su uspostavljeni takvim aktima nisu istovjetni, donošenje bilo kojeg akta zahtijeva provođenje nove ocjene ravnoteže koja postoji između različitih prava i legitimnih interesa svih adresata predmetnog akta.
- 37 Međutim, ističe da je cilj Direktive 2015/2302 zaštita putnika i prava profesionalnih organizatora putovanja u paket-aranžmanu. U tom smislu smatra da je u slučaju kad se više prava zaštićenih pravom Unije sukobljavaju, predmetne akte neophodno tumačiti uz poštovanje potrebe pomirenja zahtjeva vezanih uz zaštitu tih različitih prava i uspostavljanja odgovarajuće ravnoteže među njima (presuda od 31. siječnja 2013., McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, t. 62.).
- 38 Treće i posljednje, Slovačka Republika tvrdi, podredno prethodno navedenom, da se nepovoljna situacija vezana uz globalnu pandemiju bolesti COVID-19 može smatrati slučajem više sile u smislu sudske prakse Suda.
- 39 Ta država članica naglašava da, s obzirom na to da se takav argument ističe podredno u odnosu na prethodni, on nikako nije nespojiv s argumentom, istaknutim kao glavni, kojim se tvrdi da se Direktiva 2015/2302 ne primjenjuje na tu pandemiju. Nadalje, smatra da je pogrešna Komisijina tvrdnja da ta direktiva više ne omogućava da se koncept više sile primjenjuje izvan okvira koji se njome uređuje. Naime, smatra da treba razlikovati primjenu tog koncepta, s jedne strane, u slučaju prava i obveza uspostavljenih u okviru ugovornog odnosa između organizatora i putnika, predviđenih navedenom direktivom i, s druge strane, kao razloga koji opravdava da država počini povredu obveze.

- 40 Tvrdi da su u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti koji uređuju pozivanje na višu silu, shvaćeno u potonjem smislu, koji proizlaze iz sudske prakse Suda. Naime, smatra da globalna pandemija bolesti COVID-19 i značajno ograničavanje turizma koje se zbog toga dogodilo na globalnoj razini predstavljaju okolnosti na koje Slovačka Republika nije mogla utjecati i koje ne ovise o njezinoj volji te ih ona nije mogla ni predvidjeti ni spriječiti čak ni da je uložila sve moguće napore i da je postupala s dužnom pažnjom.
- 41 Ta država članica navodi da su manjak financijskih sredstava kao i rizik od nesolventnosti putničkih agencija i negativnih posljedica za cijeli taj gospodarski sektor, kao posljedica širenja te pandemije i s njome povezanih mjera, predstavljali nepremostiv problem koji ju je privremeno spriječio u ispunjavanju obveza koje ona ima na temelju Direktive 2015/2302. Međutim, napominje da je primjena članka 33.bis Zakona br. 170/2018 bila ograničena samo na razdoblje dok je to bilo nužno i da je ona sada prestala, imajući u vidu potrebu da se osigura visoka razina zaštite potrošača i uspostavi odgovarajuća ravnoteža između nje i konkurentnosti poduzetnika.
- 42 Kada je riječ o relevantnosti primjera mjere državne potpore poput one koja je donesena u Danskoj pokretanjem Rejsegarantifondena (Jamstveni fond za putovanja), Slovačka Republika napominje da se mogućnost dodjeljivanja državnih potpora kroz jamstveni fond mogla ograničiti načinom na koji je nacionalni sustav zaštite od nesolventnosti bio ustrojen, što bi iziskivalo kompleksnu izmjenu slovačkog prava koju je u vrijeme kronične krize nemoguće provesti. Osim toga, smatra da državne potpore moraju imati značaj krajnje mjere (*ultima ratio*), s obzirom na to da one podrazumijevaju značajno zadiranje u tržišno natjecanje i funkcioniranje tržišta.

Ocjena Suda

- 43 Komisija u svojoj tužbi prigovara Slovačkoj Republici da je povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2., članka 12. stavka 3. točke (b) i članka 12. stavka 4. Direktive 2015/2302 u vezi s njezinim člankom 4., donoseći članak 33.bis Zakona br. 170/2018, zato što se potonjim u bitnome predviđa da je, s jedne strane, u slučaju kad zbog izvanredne situacije uzrokovane globalnom pandemijom bolesti COVID-19 nije bilo moguće izvršiti ugovor o putovanju u paket-aranžmanu, organizator imao pravo dotičnim putnicima ponuditi zamjensko putovanje u paket-aranžmanu umjesto povrata izvršenih uplata u smislu tog članka 12. i, s druge strane, da su ti putnici onda imali pravo na taj povrat tek nakon 31. kolovoza 2021., a najkasnije do 14. rujna 2021.
- 44 Kao prvo, valja razmotriti pitanje može li ta izvanredna situacija potpadati pod pojam „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći” u smislu članka 12. Direktive 2015/2302, na način da se članak 12. stavak 2. i članak 12. stavak 3. točka (b) Direktive 2015/2302 mogu primjenjivati na slučajeve predviđene člankom 33.bis Zakona br. 170/2018.
- 45 U kontekstu odgovora na to pitanje, valja podsjetiti na to da se u članku 3. točki 12. Direktive 2015/2302 taj pojam definira kao „situacija izvan kontrole stranke koja se poziva na takvu situaciju i čije se posljedice nisu mogle izbjeći čak i da su poduzete sve razumne mjere”.
- 46 U uvodnoj izjavi 31. te direktive pojašnjava se doseg navedenog pojma, pri čemu se navodi da „[m]ože, primjerice[,] obuhvaćati ratovanje, druge ozbiljne sigurnosne probleme kao što su terorizam, značajni rizici za ljudsko zdravlje poput izbijanja teške bolesti na odredištu putovanja, ili prirodne katastrofe poput poplava i potresa ili vremenski[h] uvjet[a] zbog kojih nije moguće sigurno putovati na odredište dogovoreno u ugovoru o putovanju u paket aranžmanu”.

- 47 Nadalje, iz članka 12. stavka 2. Direktive 2015/2302 proizlazi da izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći mogu biti razlog da putnik raskine ugovor, uz pravo na puni povrat uplata izvršenih za paket-aranžman, samo ako one nastupe „na odredištu ili u njegovoj neposrednoj blizini” i ako „znatno utječu na izvršenje paket aranžmana ili [...] na prijevoz putnika na odredište”.
- 48 Iako u kontekstu raskida ugovora o putovanju u paket-aranžmanu kvalifikacija nekog događaja kao situacije koja je obuhvaćena pojmom „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći” u smislu tog članka 12. nužno ovisi o okolnostima konkretnog slučaja i posebno o konkretno ugovorenim uslugama putovanja kao i o posljedicama tog događaja na planiranom odredištu, ipak treba smatrati da se, kao što to Komisija navodi, globalna zdravstvena kriza poput pandemije bolesti COVID-19 može kao takva smatrati obuhvaćenom tim pojmom.
- 49 Naime, takav je događaj očito izvan svake kontrole, a njegove se posljedice nisu mogle izbjeći čak i da su bile poduzete sve razumne mjere. Taj događaj usto upućuje na postojanje „značajni[h] rizi[ka] za ljudsko zdravlje” iz uvodne izjave 31. navedene direktive.
- 50 U tom je pogledu nevažna činjenica da se, slično kao i u članku 12. stavku 2. iste direktive, u toj uvodnoj izjavi navedeni izraz ilustrira navođenjem primjera izbijanja teške bolesti „na odredištu putovanja”, zato što svrha tog navoda nije ograničavanje dosega pojma „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći” na lokalne događaje, nego naglašavanje činjenice da se te okolnosti u svakom slučaju moraju pojaviti, među ostalim, na planiranom odredištu i samim time značajno utjecati na izvršenje predmetnog paket-aranžmana.
- 51 U tom smislu, ako širenje ozbiljne bolesti na dotičnom odredištu može spadati pod taj pojam, to onda mora tim više vrijediti za širenje ozbiljne bolesti na globalnoj razini, zato što njezini učinci pogađaju i to mjesto.
- 52 Nadalje, tumačenje članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 3. točke (b) Direktive 2015/2302 prema kojem se ta odredba primjenjuje samo na događaje lokalnog značaja, što isključuje događaje širih razmjera, nailazi na problem, s jedne strane, primjene načela pravne sigurnosti, zato što bi u okolnostima kad navedenom direktivom u tu svrhu nije predviđen nikakav kriterij podjele, razgraničenje između tih dviju kategorija događaja moglo biti nejasno i promjenjivo, što bi u konačnici moglo dovesti do toga da ostvarivanje zaštite koja se priznaje navedenom odredbom postaje neizvjesno.
- 53 S druge strane, takvo tumačenje ne bi imalo smisla imajući u vidu cilj koji se želi ostvariti navedenom direktivom, a iz njezina članka 1. u vezi s uvodnom izjavom 5. proizlazi da taj cilj uključuje pridonošenje pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta i ostvarivanju visoke razine zaštite potrošača na što ujednačeniji način (vidjeti u tom smislu presudu od 12. siječnja 2023., FTI Touristik (Putovanje na Kanarske otoke u paket-aranžmanu), C-396/21, EU:C:2023:10, t. 29.).
- 54 Naime, to bi tumačenje značilo da putnici koji raskinu ugovor o putovanju u paket-aranžmanu pozivajući se na pojavu lokalno ograničene bolesti ne bi morali platiti troškove otkazivanja, dok bi putnici koji taj ugovor otkazu zbog pojave bolesti globalnih razmjera morali platiti te troškove, tako da bi predmetni putnici ostvarivali nižu razinu zaštite u slučaju pojave globalne zdravstvene krize nego u slučaju pojave lokalno ograničene bolesti.
- 55 Kada je riječ o cilju zaštite potrošača, Slovačka Republika s druge strane tvrdi da se ta zaštita ne može odvojiti od zaštite organizatora putovanja od nesolventnosti, predviđene u članku 17. Direktive 2015/2302, koja ne podrazumijeva pokrivanje vrlo malih rizika kao što je to izbijanje

globalne pandemije. Ta država članica iz toga zaključuje da primjenu prava na puni povrat iz članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 3. točke (b) te direktive ne bi trebalo proširivati ni na takve slučajeve.

- 56 U tom pogledu, kao što se naglašava i u uvodnim izjavama 13. i 14. Preporuke 2020/648, nesporno je da globalna zdravstvena kriza kao što je to pandemija bolesti COVID-19 može organizatore putovanja u paket-aranžmanu suočiti s povećanim rizikom od nesolventnosti koji nije pokriven osiguranjem ugovorenim na temelju članka 17. Direktive 2015/2302 te da takav rizik može utjecati na pravo dotičnih putnika na povrat uplata koje su izvršili za paket-aranžman.
- 57 Međutim, očito je da bi tumačenje članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 3. točke (b) Direktive 2015/2302 koje bi dovelo do toga da se u takvim okolnostima putnicima automatski negira korištenje tog prava, nužno više štetilo zaštititi njihovih interesa.
- 58 Kada je riječ o razlici koju bi, prema mišljenju Slovačke Republike, trebalo praviti između pojma „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći” i pojma više sile, s obzirom na to da prema njezinu mišljenju pandemija kakva je globalna pandemija bolesti COVID-19 potpada samo pod taj drugi pojam, treba istaknuti da, suprotno navodima te države članice, takav argument nema nikakvog uporišta u presudi od 18. ožujka 2021., Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 Naime, situacija o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda odnosila se na Direktivu 90/314, koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2015/2302. Neovisno o razlikovanju koje se u toj prvoj direktivi pravi između pojmova slučaj više sile i događaj koji se nije mogao predvidjeti ili spriječiti, spomenutom u točki 58. navedene presude, očito je da Direktiva 2015/2302 nije preuzela ni jedan ni drugi pojam, već u tom kontekstu spominje samo pojam „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći”. Međutim, kao što je već utvrđeno u točkama 48. i 49. ove presude, globalna zdravstvena kriza kao što je to pandemija bolesti COVID-19 može potpadati pod taj pojam.
- 60 S obzirom na navedeno valja zaključiti da, suprotno navodima Slovačke Republike, pojam „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći” u smislu članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 3. točke (b) Direktive 2015/2302 može obuhvaćati izbijanje globalne zdravstvene krize, pa se stoga ta odredba može primijeniti na slučajeve predviđene člankom 33.bis Zakona br. 170/2018, to jest slučajeve kad putniku nije bilo moguće izvršiti bitne dijelove turističkih usluga predviđenih ugovorom o putovanju u paket-aranžmanu „zbog izvanredne situacije uzrokovane bolešću COVID-19 u Slovačkoj ili zbog slične situacije na odredištu ili bilo kojoj točki na ruti putovanja u paket-aranžmanu”.
- 61 Kao drugo, valja razmotriti pitanje može li, kako to tvrdi Slovačka Republika, obavještanje o zamjenskom putovanju iz članka 33.bis Zakona br. 170/2018 predstavljati povrat izvršenih uplata u smislu članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 3. točke (b) Direktive 2015/2302.
- 62 U tom pogledu, valja prije svega istaknuti da ta direktiva uopće ne sadržava definiciju pojma „povrat”.
- 63 Nadalje, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da utvrđivanje značenja i dosega pojmova za koje pravo Unije ne daje nikakvu definiciju treba provesti u skladu s njihovim uobičajenim smislom u svakodnevnom jeziku, uzimajući pritom u obzir kontekst u kojem se oni koriste i ciljeve postavljene propisom kojem pripadaju (presuda od 18. ožujka 2021., Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, t. 37.).

- 64 Prema uobičajenom smislu koji ima u svakodnevnom jeziku, izraz „vratiti” označava činjenicu da se jednoj osobi vraća novčani iznos koji je ona isplatila ili predujmila drugoj osobi te stoga podrazumijeva da ta druga osoba izvrši povrat navedenog iznosa u korist prve osobe. Takvo značenje također nedvosmisleno proizlazi i iz tumačenja teksta članka 12. stavaka 2. i 3. Direktive 2015/2302 u cjelini, u kojem se navodi da se puni povrat odnosi na „plaćanja izvršen[a]” za paket-aranžman, čime se otklanja svaka sumnja u pogledu predmeta povrata, zato što se on odnosi na novčani iznos.
- 65 Iz toga slijedi da pojam „povrat” u smislu članka 12. stavaka 2. i 3. Direktive 2015/2302 podrazumijeva vraćanje uplata izvršenih za paket-aranžman u obliku isplate novčanog iznosa.
- 66 Tom tumačenju ne proturječi argument Slovačke Republike o terminološkom razlikovanju koje postoji u slučaju tog pojma, posebno u verzijama članka 12. stavka 4. Direktive 2015/2302 na njemačkom i engleskom jeziku, i to između, s jedne strane, vraćanja (francuski: „*restitution*”) („*reimbursement*” na engleskom, „*Rückzahlung*” na njemačkom jeziku) uplata o kojem je riječ u članku 12. stavku 1. te direktive i, s druge strane, „povrata” (francuski: „*remboursement*”) („*refund*” na engleskom, „*Erstattung*” na njemačkom jeziku) uplata koji se spominje u članku 12. stavcima 2. i 3. navedene direktive, pri čemu navedena država članica tvrdi da taj povrat uključuje i obeštećenje u nekom drugom obliku osim isplate novčanog iznosa.
- 67 Naime, ne samo da je takvo terminološko razlikovanje u potpunosti u skladu s tumačenjem tih odredbi koje podrazumijeva povrat u obliku isplate novčanog iznosa, nego štoviše, čak i pod pretpostavkom da je drukčije, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija odredbe prava Unije ne može biti jedina osnova za tumačenje te odredbe niti joj se može dati prednost u odnosu na druge jezične verzije, a u slučaju nejednakosti između različitih jezičnih verzija teksta prava Unije navedena se odredba mora tumačiti vodeći računa o kontekstu i svrsi propisa kojeg je ona sastavni dio (vidjeti u tom smislu presudu od 9. srpnja 2020., Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 68 Međutim, kontekst članka 12. stavaka 2. i 3. Direktive 2015/2302 i cilj te direktive samo potvrđuju doslovno tumačenje prihvaćeno u točki 65. ove presude.
- 69 Naime, kada je riječ, s jedne strane, o kontekstu te odredbe, činjenicom da se u članku 12. stavku 4. te direktive navodi da povrat mora biti izvršen najkasnije 14 dana nakon raskida dotičnog ugovora o putovanju u paket-aranžmanu želi se reći da taj povrat mora biti izvršen u obliku isplate novčanog iznosa jer je cilj tog roka osigurati da dotični putnik može, nedugo nakon raskida tog ugovora, ponovno slobodno raspolagati iznosom koji je potrošio kod uplate tog paket-aranžmana. Naprotiv, propisivanje takvog roka ne bi imalo svrhe ako bi se navedeni putnik morao zadovoljiti vaučerom ili nekom drugom odgođenom uslugom koju bi u svakom slučaju mogao iskoristiti tek nakon isteka tog roka.
- 70 Osim toga, širi kontekst Direktive 2015/2302, to jest kontekst područja prava putnika i zaštite potrošača, upućuje na to da kad zakonodavac Unije u određenom zakonodavnom aktu iz tog područja želi predvidjeti mogućnost da se obveza isplate novčanog iznosa zamijeni uslugom u nekom drugom obliku, kao što je primjerice nuđenje vaučera, ta mogućnost mora biti izričito predviđena u tom zakonodavnom aktu. To je među ostalim slučaj s člankom 7. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (SL 2004., L 46, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 21. i ispravak SL 2019., L 119, str. 202.),

kojim se predviđa da se odšteta iz stavka 1. tog članka 7. plaća „u gotovini”, elektronskim bankovnim transferom, bankovnim nalogom ili bankovnim čekovima ili, uz pisanu suglasnost putnika, u putnim vaučerima i/ili drugim uslugama.

- 71 Izostanak bilo kakvog spominjanja takve mogućnosti u tekstu članka 12. Direktive 2015/2302 stoga potvrđuje da se taj članak odnosi samo na povrate koji se izvršavaju u obliku isplate novčanog iznosa.
- 72 S druge strane, pravo na povrat koje se putnicima priznaje u članku 12. stavcima 2. i 3. te direktive odgovara svrsi zaštite potrošača koja se njome želi ostvariti, kao što je navedeno u točki 53. ove presude, tako da tumačenje pojma „povrat” u smislu tog članka 12., prema kojem dotični putnik ima pravo na povrat uplata izvršenih za predmetni paket-aranžman u obliku isplate novčanog iznosa kojim će moći slobodno raspolagati, može više doprinijeti zaštiti njegovih interesa, a samim time i ostvarivanju tog cilja, nego tumačenje da je dovoljno da mu dotični organizator ponudi zamjensko putovanje, vaučer ili neki drugi oblik odgođene naknade.
- 73 Što se tiče argumenta Slovačke Republike da je, imajući u vidu uvodnu izjavu 5. Direktive 2015/2302 i u skladu sa sudskom praksom iz presude od 31. siječnja 2013., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, t. 62.), posebno u okolnostima potpunog nereda na predmetnom tržištu, potrebno doći do tumačenja koje omogućuje uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između zaštite potrošača i konkurentnosti poduzetnika, dovoljno je istaknuti da tumačenje prihvaćeno u točki 65. ove presude odražava potrebu za odvagivanjem interesa koje je zakonodavac Unije želio uvesti kada je riječ o financijskim posljedicama uzrokovanim raskidom ugovora o putovanju u paket-aranžmanu u slučajevima predviđenima člankom 12. stavcima 2. i 3. te direktive, dakle odredbom u kojoj se uostalom ne samo predviđa obveza povrata u korist putnikâ, nego se također navodi da u tim slučajevima organizator osobno nije dužan izvršiti dodatno obeštećenje.
- 74 To vrijedi neovisno o postojanju mogućnosti da se putniku koji je stranka ugovora o putovanju u paket-aranžmanu dopusti da, na dobrovoljnoj osnovi, umjesto povrata u obliku isplate novčanog iznosa prihvati vaučer, zato što ga takva mogućnost ne lišava prava na taj povrat, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 9. Preporuke 2020/648.
- 75 Stoga valja zaključiti da obavještanje o zamjenskom putovanju, kako je predviđeno u članku 33.bis Zakona br. 170/2018, ne predstavlja povrat izvršenih uplata u smislu članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 3. točke (b) Direktive 2015/2302, s obzirom na to da taj povrat mora podrazumijevati samo vraćanje tih uplata u obliku isplate novčanog iznosa.
- 76 Kao treće, iz navedenih razmatranja proizlazi da je Komisija u pravu kada tvrdi da je članak 33.bis Zakona br. 170/2018 protivan članku 12. stavku 2., članku 12. stavku 3. točki (b) i članku 12. stavku 4. Direktive 2015/2302 u vezi s njezinim člankom 4., s obzirom na to da se njime u razdoblju od 12. ožujka 2020. do 31. kolovoza 2021. putnicima čiji paket-aranžman nije mogao biti izvršen zbog izvanrednih okolnosti vezanih uz globalnu pandemiju bolesti COVID-19 koje se nisu mogle izbjeći, priznavalo samo pravo na ponudu zamjenskog putovanja umjesto punog povrata, u obliku isplate novčanog iznosa, uplata izvršenih za taj paket-aranžman.
- 77 Prema tome, donoseći članak 33.bis Zakona br. 170/2018, Slovačka Republika nije poštovala obvezu koja joj nalaže da u svojem nacionalnom pravnom poretku poduzme sve potrebne mjere kako bi se osigurao puni učinak Direktive 2015/2302, u skladu s ciljem koji se njome nastoji ostvariti (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 69.).

- 78 Međutim, Slovačka Republika tvrdi da je nepovoljna situacija vezana uz globalnu pandemiju bolesti COVID-19 predstavljala slučaj više sile koji ju je spriječio u ispunjavanju obveza koje ona ima na temelju Direktive 2015/2302.
- 79 Kada je riječ o tom navodu, valja naglasiti da je Sud već ocijenio da strah od unutarnjih poteškoća ne može biti opravdanje za to da država članica ne postupi u skladu s obvezama koje ima na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 1. travnja 2004., Komisija/Italija, C-99/02, EU:C:2004:207, t. 22. i navedenu sudsku praksu, te od 13. rujna 2017., Komisija/Belgija, C-591/14, EU:C:2017:670, t. 44.).
- 80 Naravno, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kada država članica nije postupila u skladu s obvezama koje ima na temelju prava Unije, nije isključeno da se ona može pozvati na višu silu u slučaju takve neusklađenosti.
- 81 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako pojam više sile ne pretpostavlja apsolutnu nemogućnost, on ipak zahtijeva da je predmetna neusklađenost nastala zbog neuobičajenih i nepredvidljivih okolnosti na koje osoba koja se poziva na višu silu nije mogla utjecati te čije se posljedice ni uza svu dužnu pažnju nisu mogle izbjeći, pri čemu je na slučaj više sile moguće pozvati se samo onoliko dugo koliko je nužno za uklanjanje tih poteškoća (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 2001., Komisija/Francuska, C-1/00, EU:C:2001:687, t. 131. i navedenu sudsku praksu, te od 4. ožujka 2010., Komisija/Italija, C-297/08, EU:C:2010:115, t. 85. i navedenu sudsku praksu).
- 82 Međutim, treba istaknuti da članak 33.bis Zakona br. 170/2018 po svemu sudeći ne ispunjava uvjete koji uređuju pozivanje na višu silu.
- 83 S tim u vezi, prvo, iako na zdravstvenu krizu razmjera poput one koja je uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 Slovačka Republika nije mogla utjecati te unatoč tomu što je ona neuobičajena i nepredvidljiva, nacionalni propis koji sve organizatore putovanja u paket-aranžmanu, uz određene iznimke u korist ranjivijih kategorija putnika, sustavno oslobađa obveze izvršenja povrata predviđene u članku 12. stavcima 2. do 4. Direktive 2015/2302 u slučajevima kad ugovori nisu mogli biti izvršeni zbog te pandemije, po samoj svojoj prirodi ne može imati opravdanje u ograničenjima nastalima zbog takvog događaja i samim time ispunjavati uvjete koji uređuju pozivanje na višu silu.
- 84 Naime, dovodeći u praksi do opće privremene suspenzije te obveze izvršenja povrata, primjena takvog propisa ne ograničava se samo na slučajeve kad su se takva ograničenja, posebice financijska, stvarno dogodila, već uključuje sve ugovore koji nisu mogli biti izvršeni zbog izvanrednih okolnosti vezanih uz globalnu pandemiju bolesti COVID-19 koje se nisu mogle izbjeći, bez uzimanja u obzir konkretne i pojedinačne financijske situacije dotičnih organizatora putovanja.
- 85 Drugo, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da financijske posljedice na koje se mehanizmom iz članka 33.bis Zakona br. 170/2018 željelo reagirati nije bilo moguće izbjeći na neki drugi način osim kršenjem članka 12. stavaka 2. do 4. Direktive 2015/2302, a posebno donošenjem određenih mjera državne potpore u korist dotičnih organizatora putovanja koje su dopuštene na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, što je mogućnost na koju se podsjeća u uvodnim izjavama 21. i 22. Preporuke 2020/648 i koju su druge države članice koristile.

- 86 U tom kontekstu, iako je Slovačka Republika inzistirala na činjenici da su donošenje takvih mjera državne potpore pratili specifični problemi, imajući u vidu da mogućnost donošenja tih mjera u kratkom roku ovisi prije svega o postojećim strukturama u organizaciji sektora putovanja u paket-aranžmanu kao i o vremenu potrebnom za takvo donošenje u skladu s njihovim internim procedurama, u tom pogledu treba podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, država članica ne može pozivati na unutarnje poteškoće kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje ima na temelju prava Unije (presude od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika, C-241/11, EU:C:2013:423, t. 48. i navedena sudska praksa, te od 6. studenoga 2014., Komisija/Belgija, C-395/13, EU:C:2014:2347, t. 51.).
- 87 U tom se kontekstu ne može prihvatiti ni argument na koji se poziva Slovačka Republika, tvrdeći da bi rješenje koje uključuje dodjelu državnih potpora trebalo biti „zadnja solucija”. Naime, u tom je pogledu dovoljno istaknuti da pravo Unije omogućuje državama članicama da, uz pridržavanje za to propisanih uvjeta, predvide određene oblike državne potpore, posebno one za koje se može smatrati da su spojive s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, ali im to pravo, kao što to proizlazi iz točke 77. ove presude, upravo ne omogućuje kršenje obveze da u svojem nacionalnom pravnom sustavu poduzmu sve mjere potrebne kako bi se osigurala puna primjena određene direktive, u konkretnom slučaju Direktive 2015/2302.
- 88 Također treba istaknuti da su države članice isto tako imale mogućnost da uspostave mehanizme čiji cilj nije nametnuti, već potaknuti ili olakšati da putnici prihvate vaučere umjesto povrata u obliku isplate novčanog iznosa, s obzirom na to da takva rješenja također mogu pridonijeti ublažavanju problema likvidnosti organizatora putovanja, kao što se to naglašava u Preporuci 2020/648, posebice u njezinoj uvodnoj izjavi 15.
- 89 Treće, nacionalni propis kao što je članak 33.bis Zakona br. 170/2018, u dijelu u kojem se njime predviđa oslobađanje organizatora putovanja u paket-aranžmanu obveze izvršenja povrata u razdoblju koje može trajati do gotovo 18 mjeseci od priopćavanja otkazivanja dotičnog ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, očito nije zamišljen na način da njegovi učinci budu ograničeni na vrijeme potrebno za uklanjanje poteškoća uzrokovanih događajem koji može spadati pod višu silu.
- 90 Tužbu koju je podnijela Komisija stoga valja prihvatiti.
- 91 Imajući u vidu sve navedeno, valja utvrditi da je time što je donošenjem Zakona br. 136/2020 uvela članak 33.bis u Zakon br. 170/2018, Slovačka Republika povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2., članka 12. stavka 3. točke (b) i članka 12. stavka 4. Direktive 2015/2302 u vezi s njezinim člankom 4.

Troškovi

- 92 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija zatražila da se Slovačkoj Republici naloži snošenje troškova i da potonja nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Time što je donošenjem zákona č. 136/2020 Z. z. (Zakon br. 136/2020 Rec.) od 20. svibnja 2020. uvela članak 33.bis u zákon č. 170/2018 Z. z. o zázazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Zakon br. 170/2018 Rec. o putovanjima u paket-aranžmanu, povezanim turističkim uslugama i određenim uvjetima koji se primjenjuju na turističku djelatnost te o izmjenama i dopunama određenih zakona) od 15. svibnja 2018., Slovačka Republika povrijedila je obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2., članka 12. stavka 3. točke (b) i članka 12. stavka 4. Direktive (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ, u vezi s člankom 4. Direktive 2015/2302.
2. Slovačkoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Potpisi