



# Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 8. júna 2023 \*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Balíky cestovných služieb a spojené cestovné služby – Smernica (EÚ) 2015/2302 – Článok 12 ods. 2 až 4 – Ukončenie zmluvy o balíku cestovných služieb – Neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti – Pandémia COVID-19 – Refundácia platieb uskutočnených dotknutým cestujúcim v súvislosti s balíkom cestovných služieb – Refundácia vo forme peňažnej sumy alebo vo forme náhradného balíka cestovných služieb – Povinnosť poskytnúť tomuto cestujúcemu refundáciu najneskôr 14 dní po ukončení predmetnej zmluvy – Dočasná výnimka z tejto povinnosti“

Vo veci C-540/21,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 27. augusta 2021,

**Európska komisia**, v zastúpení: R. Lindenthal, I. Rubene a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

**Dánske kráľovstvo**, v zastúpení: pôvodne V. Pasternak Jørgensen a M. Søndahl Wolff, neskôr M. Søndahl Wolff, splnomocnené zástupkyne,

vedľajší účastník konania,

proti

**Slovenskej republike**, v zastúpení: B. Ricziová, splnomocnená zástupkyňa,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predsedníčka druhej komory A. Prechal (spravodajkyňa), sudcovia M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl a J. Passer,

generálna advokátka: T. Čapeta,

tajomník: A. Calot Escobar,

\* Jazyk konania: slovenčina.

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

## **Rozsudok**

- 1 Európska komisia sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor konštatoval, že Slovenská republika si tým, že prijala zákon č. 136/2020 Z. z. z 20. mája 2020 (ďalej len „zákon č. 136/2020“), ktorým vložila § 33a do zákona č. 170/2018 Z. z. z 15. mája 2018 o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 170/2018“), nesplnila povinnosť, ktorá jej vyplýva z článku 12 ods. 2, článku 12 ods. 3 písm. b) a článku 12 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2302 z 25. novembra 2015 o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ a ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/314/EHS (Ú. v. EÚ L 326, 2015, s. 1), v spojení s článkom 4 smernice 2015/2302.

## **Právny rámec**

### ***Právo Únie***

#### *Smernica 2015/2302*

- 2 Podľa odôvodnení 4, 5, 31, 40 a 46 smernice 2015/2302:

„(4) Smernica [Rady] 90/314/EHS [z 13. júna 1990 o balíku cestovných, dovolenkových a výletných služieb (Ú. v. ES L 158, 1990, s. 59; Mim. vyd. 13/010, s. 132)] poskytuje členským štátom rozsiahle právomoci rozhodovania, pokiaľ ide o transpozíciu. V dôsledku toho pretrvávajú značné rozdiely medzi právnymi predpismi členských štátov. Fragmentácia právneho rámca vedie k vyšším nákladom pre podniky a k vzniku prekážok pre podniky, ktoré chcú podnikáť v zahraničí, čím sa obmedzujú možnosti spotrebiteľov vyberať si služby.

- (5) ... Harmonizácia práv a povinností vyplývajúcich zo zmlúv o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách je potrebná na účely vytvorenia skutočného spotrebiteľského vnútorného trhu v tejto oblasti so správnou rovnováhou medzi vysokou úrovňou ochrany spotrebiteľa a konkurencieschopnosťou podnikov.

...

- (31) Cestujúci by takisto mali mať možnosť ukončiť zmluvu o balíku cestovných služieb kedykoľvek pred začiatkom poskytovania balíka služieb za primeraný a odôvodnený stornovací poplatok, zohľadňujúci očakávané úspory nákladov a príjem z náhradného poskytnutia cestovných služieb. Mali by mať tiež právo na ukončenie zmluvy o balíku

cestovných služieb bez stornovacieho poplatku v prípade, ak poskytovanie balíka služieb výrazne ovplyvnia neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti. Tie môžu zahŕňať napríklad vojnu, iné vážne bezpečnostné problémy, akými sú terorizmus, významné riziká pre ľudské zdravie, ako sú napríklad prepuknutie vážnej choroby v cestovnej destinácii, prírodné katastrofy, ako napríklad záplavy alebo zemetrasenia, alebo poveternostné podmienky, ktoré znemožňujú bezpečne cestovať do destinácie tak, ako bolo dohodnuté v zmluve o balíku cestovných služieb.

...

- (40) Ochrana v prípade platobnej neschopnosti by sa v záujme účinnosti mala vzťahovať na predvídateľné sumy platieb, ktoré by mohla ovplyvniť platobná neschopnosť organizátora, a prípadne na predvídateľné náklady na repatriáciu. ... Vo všeobecnosti to bude znamenať, že zábezpeka musí kryť dostatočne vysoký percentuálny podiel obratu organizátora vo vzťahu k balíkom služieb... V rámci účinnej ochrany v prípade platobnej neschopnosti by sa však nemuseli zohľadňovať vysoko nepravdepodobné riziká, napríklad súčasná platobná neschopnosť viacerých najväčších organizátorov, v prípade, že by ich zohľadnenie neprimerane ovplyvnilo cenu ochrany, čím by sa znížila jej účinnosť. Záruka refundácie môže byť v takýchto prípadoch obmedzená.

...

- (46) Malo by sa potvrdiť, že cestujúci sa svojich práv vyplývajúcich z tejto smernice nemôžu vzdať a že organizátori alebo obchodníci, ktorí spojené cestovné služby sprostredkujú, sa nemôžu zbaviť svojich povinností tvrdením, že konajú len ako poskytovatelia cestovných služieb, sprostredkovatelia alebo v inej funkcii.“

3 Článok 1 smernice 2015/2302 stanovuje:

„Účelom tejto smernice je prispieť k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu a dosiahnutiu vysokej a čo najjednoduchšej úrovne ochrany spotrebiteľa aproximáciou určitých aspektov zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa zmlúv medzi cestujúcimi a obchodníkmi o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách.“

4 Článok 3 tejto smernice stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

...

6. ‚cestujúci‘ je akákoľvek osoba, ktorá má v úmysle uzavrieť zmluvu, alebo je oprávnená cestovať na základe uzavretej zmluvy, v rozsahu pôsobnosti tejto smernice;

...

8. ‚organizátor‘ je obchodník, ktorý kombinuje a predáva alebo ponúka na predaj balíky služieb, a to buď priamo alebo prostredníctvom iného obchodníka či spolu s iným obchodníkom...

...

12. „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“ sú situácie, ktoré zmluvná strana, ktorá sa na takéto situácie odvoláva, nemôže ovplyvniť, a ktorých dôsledkom nemôže zabrániť, ani keby prijala všetky primerané opatrenia;

...“

5 Článok 4 uvedenej smernice s názvom „Úroveň harmonizácie“ stanovuje:

„Pokiaľ sa v tejto smernici neustanovuje inak, členské štáty vo svojom vnútroštátnom práve neoponechajú v platnosti ani nezavedú ustanovenia, ktoré sa odchyľujú od ustanovení tejto smernice, vrátane viac alebo menej prísnych ustanovení, ktorými by sa zabezpečila odlišná úroveň ochrany cestujúceho.“

6 Článok 12 tej istej smernice, nazvaný „Ukončenie zmluvy o balíku cestovných služieb a právo na odstúpenie od zmluvy pred začiatkom poskytovania balíka služieb“, stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby cestujúci mohol zmluvu o balíku cestovných služieb ukončiť kedykoľvek pred začiatkom poskytovania balíka služieb. Ak cestujúci ukončí zmluvu o balíku cestovných služieb podľa tohto odseku, môže sa od neho požadovať, aby organizátorovi zaplatil primeraný a odôvodnený stornovací poplatok. ...

2. Bez ohľadu na odsek 1 má cestujúci právo ukončiť zmluvu o balíku cestovných služieb pred začiatkom poskytovania balíka služieb bez zaplatenia akéhokoľvek stornovacieho poplatku v prípade, keď v mieste destinácie alebo v jeho bezprostrednej blízkosti nastanú neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti, ktoré významne ovplyvnia poskytovanie balíka služieb alebo ktoré významne ovplyvnia prepravu cestujúcich do destinácie. V prípade ukončenia zmluvy o balíku cestovných služieb podľa tohto odseku má cestujúci nárok na úplnú refundáciu všetkých platieb za balík služieb, ale nemá nárok na dodatočnú náhradu.

3. Organizátor môže ukončiť zmluvu o balíku cestovných služieb a v plnej miere refundovať cestujúcemu všetky platby za balík služieb, ale nenesie zodpovednosť za dodatočnú náhradu, ak:

...

b) neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti zabraňujú organizátorovi plniť zmluvu a cestujúcemu oznámi ukončenie zmluvy bez zbytočného odkladu pred začiatkom poskytovania balíka služieb.

4. Organizátor poskytne refundáciu požadovanú podľa odsekov 2 a 3, alebo pokiaľ ide o odsek 1, vráti všetky platby uskutočnené cestujúcim alebo v jeho mene za balík služieb znížené o primeraný stornovací poplatok. Takéto refundácie alebo platby sa cestujúcemu refundujú alebo vrátia bez zbytočného odkladu a v každom prípade najneskôr do 14 dní po ukončení zmluvy o balíku cestovných služieb.

...“

7 Článok 23 smernice 2015/2302 s názvom „Závazná povaha smernice“ stanovuje:

”...“

2. Cestujúci sa nemôžu vzdať práv, ktoré majú podľa vnútroštátnych opatrení transponujúcich túto smernicu.
3. Zmluvné dojednania alebo vyhlásenia cestujúceho, ktorými sa priamo alebo nepriamo vzdáva práv udelených cestujúcim podľa tejto smernice, ktorými tieto práva obmedzí alebo ktorými chce obísť uplatňovanie tejto smernice, nie sú pre cestujúceho záväzné.“

*Odporúčanie (EÚ) 2020/648*

- 8 Odporúčanie Komisie (EÚ) 2020/648 z 13. mája 2020 týkajúce sa poukazov ponúkaných pasažierom a cestujúcim ako alternatívnu náhradu za zrušené balíky cestovných služieb a dopravné služby v súvislosti s pandemiou COVID-19 (Ú. v. EÚ L 151, 2020, s. 10) v odôvodneniach 9, 13 až 15, 21 a 22 stanovuje:

„(9) V smernici [2015/2302] sa stanovuje, že ak je cesta zrušená v dôsledku ‚neodvratiteľných a mimoriadnych okolností‘, cestujúci majú právo na vrátenie všetkých platieb za balík cestovných služieb, a to bez zbytočného odkladu a v každom prípade do 14 dní po ukončení zmluvy. V tejto súvislosti môže organizátor ponúknuť cestujúcemu náhradu vo forme poukazu. Táto možnosť však cestujúcich nezaväzuje ich práva na náhradu vo finančnej podobe.

...

(13) Početné zrušenia, ktoré priniesla pandémia COVID-19, viedli k neudržateľnej situácii, pokiaľ ide o peňažný tok a príjmy v odvetví dopravy a cestovného ruchu. Problémy s likviditou organizátorov zhoršuje skutočnosť, že musia cestujúcim uhradiť plnú cenu balíka, pričom sami nie vždy dostanú včas náhradu predplatených služieb, ktoré sú súčasťou balíka. To môže *de facto* viesť k nespravodlivému rozdeleniu záťaže medzi prevádzkovateľov v ekosystéme cestovného ruchu.

(14) Ak sa organizátori alebo dopravcovia stanú platobne neschopnými, existuje riziko, že mnohí pasažieri a cestujúci by nedostali žiadnu náhradu, pretože ich nároky voči organizátorom a dopravcom nie sú chránené. Ten istý problém môže vzniknúť v kontexte vzťahov medzi podnikmi, keď organizátori dostanú poukaz ako náhradu za predplatené služby od dopravcov, ktorí sa neskôr stanú platobne neschopnými.

(15) Zatraktívnenie poukazov ako alternatívy k vráteniu peňazí by zvýšilo ich akceptáciu zo strany pasažierov a cestujúcich. Pomohlo by to zmierniť problémy s likviditou dopravcov a organizátorov a v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k lepšej ochrane záujmov pasažierov a cestujúcich.

...

(21) Pokiaľ ide o prípadné potreby dodatočnej likvidity prevádzkovateľov v odvetví cestovného ruchu a dopravy, Komisia prijala 19. marca 2020 dočasný rámec pre opatrenia štátnej pomoci na podporu hospodárstva v súčasnej kríze COVID-19... na základe článku 107 ods. 3 písm. b) [ZFEÚ] s cieľom napraviť vážne narušenie hospodárstva v členských štátoch. ...

(22) Dočasný rámec sa v zásade uplatňuje na všetky odvetvia a podniky vrátane dopravných podnikov a podnikov cestovného ruchu a uznáva, že doprava a cestovný ruch patria medzi najviac postihnuté odvetvia. Jeho cieľom je odstrániť nedostatok likvidity, ktor[ému] čelia spoločnosti, napríklad umožnením priamych grantov, daňových výhod, štátnych záruk za úvery a subvencovaných verejných úverov. ... V tejto súvislosti môžu členské štáty rozhodnúť o podpore prevádzkovateľov v odvetví cestovného ruchu a dopravy s cieľom zabezpečiť, aby boli uspokojené nároky na náhradu spôsobené pandémiou COVID-19 s cieľom zabezpečiť ochranu práv cestujúcich a spotrebiteľov a rovnaké zaobchádzanie s cestujúcimi.“

9 Podľa bodu 1 tohto odporúčania:

„Toto odporúčanie sa týka poukazov, ktoré dopravcovia alebo organizátori môžu pasažierom alebo cestujúcim navrhnuť ako alternatívu k finančnej náhrade, a ak to cestujúci dobrovoľne akceptujú, za týchto okolností:

a) v prípade zrušenia od 1. marca 2020 zo strany dopravcu alebo organizátora z dôvodov súvisiacich s pandémiou COVID-19, v kontexte týchto ustanovení:

...  
5. článok 12 ods. 3 a 4 smernice (EÚ) 2015/2302;

...“

### **Slovenské právo**

10 Ustanovenie § 33a zákona č. 170/2018, ktoré bolo do tohto zákona vložené na základe zákona č. 136/2020, má názov „Prechodné ustanovenia súvisiace s mimoriadnou situáciou týkajúcou sa ochorenia COVID-19“. Toto ustanovenie znie:

„(1) Ak v dôsledku mimoriadnej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu nie je možné poskytnúť cestujúcemu základné znaky služieb cestovného ruchu podľa zmluvy o zájazde, je cestovná kancelária oprávnená cestujúcemu

a) navrhnuť zmenu zmluvy o zájazde alebo

b) zasláť oznámenie o náhradnom zájazde, ak cestujúci neprijme navrhnutú zmenu zmluvy o zájazde podľa písmena a).

(2) Ak cestujúci prijme zmenu zmluvy o zájazde podľa odseku 1 písm. a) a cena zájazdu, ktorý je predmetom zmeny zmluvy o zájazde, je rozdielna ako suma platieb prijatých na základe zmluvy o zájazde, zmluvné strany si vzájomne vyrovnajú rozdiel medzi cenou za zájazd, ktorý je predmetom zmeny zmluvy o zájazde, a sumou platieb prijatých na základe zmluvy o zájazde.

(3) Oznámenie o náhradnom zájazde má písomnú formu a doručuje sa na trvanlivom nosiči spôsobom, akým bola cestujúcemu doručená zmluva o zájazde, ak sa strany nedohodli inak. Oznámenie o náhradnom zájazde obsahuje najmä informáciu o

a) sume platieb prijatých na základe zmluvy o zájazde,

b) tom, že základné znaky služieb cestovného ruchu obsiahnuté v zmluve o zájazde môžu byť po dohode s cestujúcim pri náhradnom zájazde zmenené,

c) práve cestujúceho postúpiť zmluvu o zájazde podľa § 18.

(4) Cestujúci, ktorý uzatvoril zmluvu o zájazde, je oprávnený náhradný zájazd písomne odmietnuť do 14 dní odo dňa doručenia oznámenia o náhradnom zájazde, ak je

a) počas mimoriadnej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike zaradený do evidencie uchádzačov o zamestnanie, čo sa preukazuje písomným oznámením jeho zaradenia do evidencie uchádzačov o zamestnanie,

b) samostatne zárobkovo činnou osobou alebo jednoosobovou spoločnosťou s ručením obmedzeným, ktorej bol priznaný finančný príspevok v rámci projektu na podporu udržania zamestnanosti v súvislosti s vyhlásením mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu a odstránením ich následkov, čo sa preukazuje potvrdením o priznaní uvedeného príspevku,

c) osamelým rodičom, ktorému bol priznaný nárok na pandemické ošetrovné, čo sa preukazuje potvrdením o priznaní nároku na uvedené ošetrovné a čestným vyhlásením o skutočnosti, že je osamelým rodičom, alebo

d) osobou tehotnou ku dňu doručenia oznámenia o náhradnom zájazde, čo sa preukazuje lekárskej potvrdením,

e) osobou vo veku 65 a viac rokov, čo sa preukazuje dátumom narodenia v občianskom preukaze alebo inom obdobnom doklade totožnosti.

(5) Cestujúci, ktorý uzatvoril zmluvu o zájazde, je oprávnený náhradný zájazd písomne odmietnuť do 14 dní odo dňa doručenia oznámenia o náhradnom zájazde len čiastočne, ak sa aspoň na jedného cestujúceho uvedeného v zmluve o zájazde vzťahuje niektorá zo situácií podľa odseku 4.

(6) Ak cestujúci, ktorý uzatvoril zmluvu o zájazde, odmietne náhradný zájazd podľa odseku 4, cestovná kancelária je povinná vrátiť mu všetky platby, ktoré prijala na základe zmluvy o zájazde, bez zaplata odstupného, a to bezodkladne, najneskôr však do 14 dní odo dňa doručenia odmietnutia náhradného zájazdu. Ak cestujúci, ktorý uzatvoril zmluvu o zájazde, čiastočne odmietne náhradný zájazd vo vzťahu k jednému alebo viacerým cestujúcim z jednej zmluvy o zájazde podľa odseku 5, cestovná kancelária je povinná vrátiť mu platby, ktoré prijala na základe zmluvy o zájazde, bez zaplata odstupného zodpovedajúce účastníkom, ktorí sa náhradného zájazdu nezúčastnia, a to bezodkladne, najneskôr však do 14 dní odo dňa doručenia čiastočného odmietnutia náhradného zájazdu.

(7) Cestovná kancelária je povinná dohodnúť sa s cestujúcim na poskytnutí náhradného zájazdu najneskôr do 31. augusta 2021.

(8) Ak je cena za náhradný zájazd rozdielna ako suma platieb prijatých na základe zmluvy o zájazde, zmluvné strany si vzájomne vyrovnajú rozdiel medzi sumou v oznámení o náhradnom zájazde a cenou náhradného zájazdu do 14 dní odo dňa, keď sa cestovná kancelária s cestujúcim dohodli na poskytnutí náhradného zájazdu.

(9) Ak sa cestovná kancelária s cestujúcim na poskytnutí náhradného zájazdu nedohodne do 31. augusta 2021, platí, že odstúpila od zmluvy o zájazde a je povinná cestujúcemu vrátiť všetky platby, ktoré prijala na základe zmluvy o zájazde, a to bezodkladne, najneskôr však do 14. septembra 2021.

(10) Ak cestujúci alebo cestovná kancelária v čase od 12. marca 2020 do účinnosti tohto zákona od zmluvy o zájazde odstúpili podľa § 21 ods. 2 alebo ods. 3 písm. b) a cestovná kancelária na základe odstúpenia od zmluvy podľa § 21 ods. 2 alebo ods. 3 písm. b) nevrátila cestujúcemu všetky platby, ktoré na základe zmluvy o zájazde prijala, postupuje sa podľa odseku 1.

(11) Ak cestujúci v čase od 12. marca 2020 do účinnosti tohto zákona odstúpil od zmluvy o zájazde podľa § 21 ods. 1 a k vysporiadaniu odstupného nedošlo, postupuje sa podľa odseku 1.

(12) Ak je napriek mimoriadnej situácii z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu možné poskytnúť zájazd podľa zmluvy o zájazde a cestujúci nesúhlasí s poskytnutím zájazdu, je povinný o tom písomne informovať cestovnú kanceláriu najneskôr 30 dní pred začatím zájazdu; prvých 30 dní odo dňa účinnosti tohto zákona najneskôr 15 dní pred začatím zájazdu. Cestovná kancelária je povinná cestujúcemu do 14 dní odo dňa doručenia informácie podľa prvej vety zaslať oznámenie o náhradnom zájazde podľa odseku 3 a postupovať podľa odsekov 7 až 9; ustanovenia odsekov 4, 5 a 6 sa nepoužívajú.

(13) Cestovná kancelária nie je počas mimoriadnej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu oprávnená požadovať od cestujúceho úhradu splátok ceny zájazdu; to neplatí, ak cestujúci prijme zmenu zmluvy o zájazde podľa odseku 1 písm. a).

(14) Ochrana pre prípad úpadku, ktorá sa vzťahuje na zmluvu o zájazde, sa v rovnakom rozsahu vzťahuje na zmluvu o zájazde aj po jej zmene alebo po zaslaní oznámenia o náhradnom zájazde.“

### **Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore**

- 11 Listom zo 14. mája 2020 adresovaným Slovenskej republike Komisia oznámila, že jej boli poskytnuté informácie o tom, že v súvislosti s celosvetovou pandémiou COVID-19 tento členský štát pripravuje vnútroštátne opatrenia, ktoré by mohli byť v rozpore so smernicou 2015/2302. Komisia vyzvala slovenské orgány, aby poskytli doplňujúce informácie o stave prípravy týchto opatrení.
- 12 Listom z 28. mája 2020 Slovenská republika informovala Komisiu, že Národná rada Slovenskej republiky prijala 20. mája 2020 zákon č. 136/2020, ktorým sa dopĺňa zákon č. 170/2018. Tento členský štát vysvetlil, že podľa zákona č. 136/2020 majú cestovné kancelárie možnosť ponúknuť svojim zákazníkom zmenu aktuálnej zmluvy o cestovných službách alebo v prípade, že zákazníci túto ponúkanú zmenu neprijmú, náhradný balík cestovných služieb, čoho predpokladom bolo, že dotknutá cestovná kancelária a dotknutý zákazník sa do konca augusta 2021 dohodnú na novom balíku cestovných služieb.



- 13 Dňa 3. júla 2020 Komisia zaslala Slovenskej republike výzvu, v ktorej konštatovala, že tento členský štát si tým, že prijal zákon č. 136/2020, ktorým bol do zákona č. 170/2018 vložený § 33a, nesplnil povinnosť, ktorá mu vyplýva z článku 12 ods. 2, článku 12 ods. 3 písm. b) a článku 12 ods. 4 smernice 2015/2302 v spojení s jej článkom 4.
- 14 Slovenská republika odpovedala na túto výzvu listom z 28. augusta 2020. V tomto poslednom uvedenom liste tento členský štát, ktorý priznal, že zmena zákona č. 170/2018 vyplývajúca zo zákona č. 136/2020 predstavuje odchýlku od ustanovení smernice 2015/2302, uviedol, že prijatie tejto zmeny bolo opodstatnené z legitímnych dôvodov, keďže podniky pôsobiace v odvetví cestovného ruchu potrebovali dodatočný čas na postupné vrátenie platieb všetkým svojim zákazníkom, aby sa vyhli konkurzu.
- 15 Dňa 30. októbra 2020 Komisia zaslala Slovenskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom tomuto členskému štátu jednak vytýkala, že prijatím zákona č. 136/2020 si nesplnil povinnosť uvedenú v bode 13 tohto rozsudku, a jednak ho vyzvala, aby prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto odôvodneným stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia, t. j. do 30. decembra 2020.
- 16 Slovenská republika na toto odôvodnené stanovisko odpovedala listom z 18. decembra 2020. V tomto liste tento členský štát uviedol, že predmetná legislatívna zmena bola odôvodnená vzhľadom na mimoriadnu situáciu súvisiacu s rozsahom šírenia epidémie COVID-19 a že cieľom tejto zmeny nebolo zbaviť cestujúcich ich práv, ale poskytnúť organizátorom zájazdov lehotu, počas ktorej by mohli usporiadať všetky svoje zmluvné vzťahy s cestujúcimi.
- 17 Keďže sa Komisia domnievala, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ako aj k dátumu podania tejto žaloby bolo slovenské právo naďalej v rozpore so smernicou 2015/2302, rozhodla sa podať žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.
- 18 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 21. januára 2022 bol Dánskemu kráľovstvu povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi konania na podporu návrhov Komisie.

## O žalobe

### *Argumentácia účastníkov konania*

- 19 Na podporu svojej žaloby Komisia tvrdí, že § 33a zákona č. 170/2018 zbavuje cestujúcich ich práva ukončiť zmluvu o balíku cestovných služieb a získať refundáciu v súlade s článkom 12 smernice 2015/2302, a to v čase, keď pocítili vážne následky celosvetovej pandémie COVID-19. Hoci účinky krízy spôsobenej ochorením COVID-19 určite spôsobili mnohým organizátorom zájazdov zvýšené riziko konkurzu, ani smernica 2015/2302 ani žiadny iný právny akt Únie neumožňujú členským štátom odchyliť sa od tohto článku 12.
- 20 V tejto súvislosti Komisia v prvom rade tvrdí, že článok 12 smernice 2015/2302 je uplatniteľný nielen na situácie miestneho alebo regionálneho rozsahu, ale aj na túto pandémiu. Výskyt takejto pandémie totiž spadá pod pojem „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“ uvedený v tomto článku 12 a definovaný v článku 3 bode 12 tejto smernice. To, že odôvodnenie 31 uvedenej smernice odkazuje v tomto kontexte napríklad na prepuknutie vážnej choroby v cestovnej destinácii, nemôže preukázať, že uvedený článok 12 sa týka len miestnych udalostí.

- 21 Okrem toho, keďže tento pojem súvisí s pojmom vyššia moc, nemožno ho uplatňovať mimo rámca vymedzeného smernicou 2015/2302.
- 22 Hoci sa podľa Komisie pri prijímaní tejto smernice neuvažovalo o možnosti pandémie takého rozsahu, ako je pandémie COVID-19, uvedená smernica bola napriek tomu koncipovaná práve s cieľom čeliť takýmto neodvratiteľným a mimoriadnym okolnostiam. Ak by sa pripustilo, že smernica 2015/2302 sa uplatňuje v prípade problémov menšieho územného rozsahu, ale nie v prípade problémov väčšieho alebo globálneho rozsahu, malo by to absurdné dôsledky.
- 23 Okrem toho z článku 4 smernice 2015/2302 v spojení s jej odôvodneniami 4 a 5 vyplýva, že táto smernica vykonáva úplnú harmonizáciu oblastí, na ktoré sa uplatňuje. Ustanovenie § 33a zákona č. 170/2018 však zodpovedá vôli chrániť organizátorov zájazdov na úkor spotrebiteľov, ktorých sa tiež dotkla celosvetová pandémia COVID-19. V tejto súvislosti, hoci sa Slovenská republika rozhodla chrániť organizátorov balíkov cestovných služieb, mnohé iné členské štáty tak neurobili. Všetci cestujúci v Únii tak nemohli požívať rovnakú úroveň ochrany, čo bránilo dvojitému cieľu, ktorý sleduje smernica 2015/2302 a ktorý spočíva v harmonizácii a ochrane spotrebiteľov.
- 24 Pokiaľ ide napokon o bezprostredné riziko zániku veľkého počtu organizátorov balíkov cestovných služieb, ktoré uvádza tento členský štát, Komisia pripomína, že títo organizátori mohli využiť určité opatrenia štátnej pomoci.
- 25 V druhom rade Komisia tvrdí, že oznámenie o náhradnom zájazde, ako je stanovené v § 33a zákona č. 170/2018, ktoré možno považovať za poukaz, nezodpovedá pojmu „refundácia“ v zmysle článku 12 smernice 2015/2302. Refundácia totiž znamená, že osoba, ktorá uskutočnila platbu, získa späť zaplatenú sumu v peňažnej forme, čo jej umožňuje voľne nakladať s touto sumou. Podľa Komisie, ak by mal normotvorca Únie v úmysle povoliť takýto osobitný spôsob vrátenia platieb, ktorý je pre cestujúceho nevýhodný, výslovne by takúto možnosť uviedol, ako to urobil v iných legislatívnych aktoch týkajúcich sa práv cestujúcich v leteckej doprave a práv spotrebiteľov.
- 26 V treťom a poslednom rade sa Komisia domnieva, že tvrdenie členského štátu, že smernica 2015/2302 sa neuplatňuje na celosvetovú pandémiu COVID-19, keďže táto pandémia zároveň predstavuje prípad vyššej moci, ktorý mu bráni v plnení povinností, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice, nemožno prijať.
- 27 Dánske kráľovstvo, ktoré v celom rozsahu podporuje návrhy Komisie, najmä tvrdí, že prijatím smernice 2015/2302 sa normotvorca Únie rozhodol zaviesť osobitne vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa pre prípad, že nastanú neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti, ako je napríklad celosvetová pandémia COVID-19. Zdravotná kríza spojená s touto pandemiou tak nemôže odôvodniť predĺženie lehoty na refundáciu stanovenej v článku 12 ods. 4 tejto smernice.
- 28 V tomto kontexte úverový systém zavedený v Dánsku v rámci Rejsegarantifonden (Garančný fond cestovného ruchu), ktorý umožnil cestovným kanceláriám, ktoré potrebujú dodatočnú hotovosť, vziať si za výhodných podmienok úver, aby bolo zaručené vyplatenie refundácie zákazníkom v lehote 14 dní stanovenej v tomto ustanovení, preukazuje, že napriek uvedenej pandémie bolo v tejto lehote možné poskytnúť spotrebiteľom refundáciu vo forme peňažnej sumy.

- 29 Slovenská republika navrhuje zamietnuť žalobu podanú Komisiou. V prvom rade tvrdí, že článok 12 smernice 2015/2302 sa neuplatňuje na takú globálnu zdravotnú krízu, akou je pandémia COVID-19, keďže vyvažovanie záujmov cestujúcich a organizátorov zájazdov pri prijímaní tejto smernice bolo vykonané za úplne odlišných okolností, než sú okolnosti, akými sa vyznačoval začiatok tejto pandémie.
- 30 V tejto súvislosti zo znenia článku 12 ods. 2 uvedenej smernice v spojení s jej odôvodnením 31 vyplýva, že pri prijímaní tej istej smernice bola zohľadnená len možnosť prepuknutia vážnej choroby „v mieste destinácie alebo v jeho bezprostrednej blízkosti“. Hoci článok 12 ods. 3 písm. b) smernice 2015/2302 takýto údaj neobsahuje, mal by sa na základe systematického výkladu vykladať rovnako. Naproti tomu právny rámec zavedený touto smernicou nie je vhodný na riešenie takej mimoriadnej situácie, akou je celosvetová pandémia COVID-19, ako to vyplýva aj z obmedzeného rozsahu systému ochrany organizátorov zájazdov v prípade platobnej neschopnosti uvedeného v článku 17 tej istej smernice, ktorý sa spomína v odôvodnení 40 uvedenej smernice a je uznaný samotnou Komisiou.
- 31 Nie je teda pravda, že smernica 2015/2302 bola koncipovaná práve s cieľom čeliť takým okolnostiam, aké vyplývajú z tejto pandémie. V tejto súvislosti Slovenská republika odkazom najmä na rozsudok z 18. marca 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), zdôrazňuje, že táto smernica neupravuje situácie vyššej moci, ktoré boli naproti tomu upravené smernicou 90/314, ktorá jej predchádzala. V tomto kontexte z článku 3 bodu 12 smernice 2015/2302 nijako nevyplýva, že „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“ definované v tomto ustanovení musia mať neobvyklú a nepredvídateľnú povahu, ako to Súdny dvor vo svojej ustálenej judikatúre vyžaduje na to, aby bolo možné kvalifikovať osobitnú okolnosť ako prípad „vyššej moci“.
- 32 Okrem toho podľa tohto členského štátu, ak by nebola prijatá osobitná právna úprava, mohli by byť poškodené nielen záujmy organizátorov zájazdov, ale aj záujmy cestujúcich, teda spotrebiteľov, a to tým, že by sa ohrozili dotknuté podniky a následne by bola znemožnená akákoľvek refundácia.
- 33 Vzhľadom na situáciu globálnej pandémie a jej dôsledky mala Slovenská republika preto dôvod prijať opatrenia, ktoré nepatria do rámca smernice 2015/2302, ako je § 33a zákona č. 170/2018, a to s cieľom zohľadniť významný posun v rovnováhe medzi záujmami cestujúcich a záujmami obchodníkov.
- 34 V druhom rade Slovenská republika subsidiárne tvrdí, že oznámenie o náhradnom zájazde stanovené v § 33a zákona č. 170/2018 môže predstavovať refundáciu uskutočnených platieb v zmysle článku 12 smernice 2015/2302. Tento členský štát zdôrazňuje, že takéto oznámenie bolo možné vymeniť za poskytnutie iných cestovných služieb, vzťahovala sa naň ochrana pred konkurzom, bolo prevoditeľné na iné osoby, a ak sa nevyužilo počas uvedeného obdobia, zakladalo právo na refundáciu všetkých už uskutočnených platieb vo forme peňažnej sumy.
- 35 V bežnom jazyku sa totiž slovo „refundácia“ netýka len vrátenia určitej peňažnej sumy, ale zahŕňa aj náhradu za takéto platby v inej forme. Takýto výklad podporuje aj skutočnosť, že relevantné ustanovenia smernice 2015/2302, najmä v ich nemeckom a anglickom znení, rozlišujú medzi poskytnutím refundácie a vrátením týchto platieb. Navyše vzhľadom na všeobecnú štruktúru a účel tejto smernice je možné vykladať pojmy „refundácia“ alebo „refundovať“ tak, že umožňujú aj náhradu uvedených platieb v inej forme, než je peňažná suma.

- 36 Slovenská republika okrem toho uvádza, že skutočnosť, že iné legislatívne akty Únie výslovne stanovujú iné formy vrátenia platieb, nie je relevantná, keďže tieto akty sa od smernice 2015/2302 odlišujú buď svojou povahou, alebo oblasťami a cieľmi. V prípade absencie totožnosti medzi právnymi vzťahmi upravenými takýmito aktmi je na účely prijatia akéhokoľvek aktu potrebné vykonať nové posúdenie rovnováhy medzi rôznymi právami a oprávnenými záujmami jednotlivých adresátov predmetného aktu.
- 37 Cieľom smernice 2015/2302 je však ochrana cestujúcich a práv organizátorov balíkov cestovných služieb. V tejto súvislosti ak dôjde k stretu viacerých práv chránených právom Únie, je nevyhnutné vykladať predmetné akty tak, aby sa zachoval nevyhnutný súlad požiadaviek spojených s ochranou týchto rozličných práv a spravodlivej rovnováhy medzi nimi (rozsudok z 31. januára 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, bod 62).
- 38 V treťom a poslednom rade Slovenská republika ďalej subsidiárne tvrdí, že nepriaznivú situáciu spojenú s celosvetovou pandémiou COVID-19 možno považovať za prípad vyššej moci v zmysle judikatúry Súdneho dvora.
- 39 Tento členský štát zdôrazňuje, že vzhľadom na to, že takéto tvrdenie sa uvádza subsidiárne, nie je vôbec nezlučiteľné s hlavným tvrdením, podľa ktorého sa smernica 2015/2302 na túto pandémiu neuplatňuje. Okrem toho tvrdenie Komisie, podľa ktorého táto smernica už nedáva priestor na ďalšie uplatnenie konceptu vyššej moci mimo rámca, ktorý upravuje, je nesprávne. Je totiž potrebné rozlišovať medzi uplatňovaním tohto konceptu jednak v súvislosti s právami a povinnosťami stanovenými v rámci zmluvného vzťahu medzi organizátorom a cestujúcim, ktoré upravuje uvedená smernica, a jednak ako dôvodu nesplnenia povinnosti členským štátom.
- 40 V prejednávanej veci boli podmienky upravujúce uplatnenie vyššej moci chápanej v tomto poslednom uvedenom zmysle, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, splnené. Celosvetová pandémia COVID-19 a významné obmedzenie cestovného ruchu, ktoré z nej vyplynulo na celosvetovej úrovni, totiž predstavujú okolnosti, ktoré sú nezávislé od vôle Slovenskej republiky a ktoré tento členský štát nemohol ani predvídať, ani im zabrániť, a to ani tým, že vynaložil všetko možné úsilie a preukázal náležitú starostlivosť.
- 41 Tento členský štát spresňuje, že nedostatočná likvidita, ako aj riziko platobnej neschopnosti cestovných kancelárií a negatívnych dôsledkov pre celé dotknuté hospodárske odvetvie, ktoré vyplývajú z vývoja tejto pandémie a zo súvisiacich opatrení, predstavovali neprekonateľné ťažkosti, ktoré mu dočasne neumožňovali plniť povinnosti vyplývajúce zo smernice 2015/2302. Uplatňovanie § 33a zákona č. 170/2018 bolo preto obmedzené na nevyhnutné obdobie a v súčasnosti už nepokračuje, a to s prihliadnutím na potrebu zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľov a dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi touto úrovňou ochrany a konkurencieschopnosťou podnikov.
- 42 Pokiaľ ide o relevantnosť príkladu takého opatrenia štátnej pomoci, aké bolo prijaté v Dánsku prostredníctvom Rejsegarantifonden (Garančný fond cestovného ruchu), Slovenská republika uvádza, že možnosť poskytnúť štátnu pomoc prostredníctvom garančného fondu mohla byť obmedzená spôsobom, akým bol organizovaný vnútroštátny systém ochrany v prípade platobnej neschopnosti, čo by si vyžadovalo komplexnú zmenu slovenského práva, ktorú nebolo možné uskutočniť v čase ťažkej krízy. Okrem toho štátna pomoc musí mať povahu opatrenia poslednej inštancie (*ultima ratio*), keďže predstavuje podstatný zásah do hospodárskej súťaže a fungovania trhu.

### *Posúdenie Súdnyim dvorom*

- 43 Svojou žalobou Komisia Slovenskej republiky vytýka, že tým, že prijala § 33a zákona č. 170/2018, si nespĺnila povinnosť, ktorá jej vyplýva z článku 12 ods. 2, článku 12 ods. 3 písm. b) a článku 12 ods. 4 smernice 2015/2302 v spojení s jej článkom 4, keďže tento § 33a v podstate jednak stanovuje, že ak v dôsledku mimoriadnej situácie spôsobenej celosvetovou pandémiou COVID-19 nebolo možné plniť zmluvu o balíku cestovných služieb, organizátor bol oprávnený navrhnúť dotknutým cestujúcim náhradný balík cestovných služieb namiesto refundácie uskutočnených platieb v zmysle tohto článku 12, a jednak že títo cestujúci mali nárok na túto refundáciu až po 31. auguste 2021 a najneskôr 14. septembra 2021.
- 44 V prvom rade treba preskúmať otázku, či sa na túto mimoriadnu situáciu môže vzťahovať pojem „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“ v zmysle článku 12 smernice 2015/2302, takže článok 12 ods. 2 a článok 12 ods. 3 písm. b) smernice 2015/2302 sa môže uplatniť na prípady uvedené v § 33a zákona č. 170/2018.
- 45 Na účely odpovede na túto otázku treba pripomenúť, že tento pojem je definovaný v článku 3 bode 12 smernice 2015/2302 ako „situácie, ktoré zmluvná strana, ktorá sa na takéto situácie odvoláva, nemôže ovplyvniť, a ktorých dôsledkom nemôže zabrániť, ani keby prijala všetky primerané opatrenia“.
- 46 Odôvodnenie 31 tejto smernice objasňuje rozsah uvedeného pojmu tým, že spresňuje, že tieto okolnosti „môžu zahŕňať napríklad vojnu, iné vážne bezpečnostné problémy, akými sú terorizmus, významné riziká pre ľudské zdravie, ako sú napríklad prepuknutie vážnej choroby v cestovnej destinácii, prírodné katastrofy, ako napríklad záplavy alebo zemetrasenia, alebo poveternostné podmienky, ktoré znemožňujú bezpečne cestovať do destinácie tak, ako bolo dohodnuté v zmluve o balíku cestovných služieb“.
- 47 Okrem toho z článku 12 ods. 2 smernice 2015/2302 vyplýva, že neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti môžu odôvodniť len ukončenie zmluvy zo strany cestujúceho, pričom z tohto ukončenia mu vyplýva právo na úplnú refundáciu platieb za balík služieb, ak tieto okolnosti nastanú „v mieste destinácie alebo v jeho bezprostrednej blízkosti“ a ak „významne ovplyvnia poskytovanie balíka služieb alebo... významne ovplyvnia prepravu cestujúcich do destinácie“.
- 48 Hoci na účely ukončenia zmluvy o balíku cestovných služieb kvalifikácia danej udalosti ako situácie patriacej pod pojem „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“ v zmysle tohto článku 12 nevyhnutne závisí od konkrétnych okolností prípadu a najmä od konkrétne dohodnutých cestovných služieb, ako aj od dôsledkov tejto udalosti v mieste destinácie, nič to nemení na tom, že – ako uviedla Komisia – taká celosvetová zdravotná kríza, akou je pandémia COVID-19, musí byť sama osebe považovaná za udalosť, ktorá môže spadať pod tento pojem.
- 49 Takáto udalosť sa totiž zjavne vymyká akejkoľvek kontrole a jej dôsledkom sa nedalo zabrániť ani vtedy, ak by sa prijali všetky primerané opatrenia. Táto udalosť okrem toho odhaľuje existenciu „významných rizík pre ľudské zdravie“ uvedených v odôvodnení 31 uvedenej smernice.
- 50 V tejto súvislosti je irelevantná skutočnosť, že podobne ako článok 12 ods. 2 tej istej smernice toto odôvodnenie ilustruje tento výraz uvedením príkladu výskytu vážnej choroby „v mieste destinácie“, keďže cieľom takéhoto spresnenia nie je obmedziť rozsah pojmu „neodvratiteľné

a mimoriadne okolnosti“ na miestne udalosti, ale poukázať na to, že tieto okolnosti sa musia v každom prípade prejaviť najmä v plánovanom mieste destinácie a mať z tohto dôvodu významné dôsledky na plnenie dotknutého balíka cestovných služieb.

- 51 V tejto súvislosti, hoci šírenie vážnej choroby v danom mieste destinácie môže spadať pod tento pojem, musí to *a fortiori* platiť pre šírenie vážnej choroby na celosvetovej úrovni, keďže účinky tejto choroby sa týkajú aj tohto miesta.
- 52 Okrem toho výklad článku 12 ods. 2 a článku 12 ods. 3 písm. b) smernice 2015/2302, podľa ktorého sa toto ustanovenie uplatňuje len na udalosti miestneho významu s vylúčením udalostí väčšieho rozsahu, by na jednej strane odporoval zásade právnej istoty, keďže pri neexistencii akéhokoľvek kritéria vymedzenia stanoveného na tento účel touto smernicou môže byť hranica medzi týmito dvoma kategóriami udalostí nejasná a premenlivá, čo by v konečnom dôsledku viedlo k tomu, že prospech z ochrany poskytovanej uvedeným ustanovením by bol neistý.
- 53 Na druhej strane takýto výklad by bol nekoherentný vzhľadom na cieľ sledovaný uvedenou smernicou, ktorým – podľa jej článku 1 v spojení s odôvodnením 5 tej istej smernice – je prispieť k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu a dosiahnutiu vysokej a čo najjednoduchšej úrovne ochrany spotrebiteľa [pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. januára 2023, FTI Touristik (Balík cestovných služieb na Kanárske ostrovy), C-396/21, EU:C:2023:10, bod 29].
- 54 Tento výklad by totiž znamenal, že cestujúci, ktorí ukončia svoju zmluvu o balíku cestovných služieb s odvolaním sa na miestne obmedzený výskyt choroby, by neboli povinní platiť stornovacie poplatky, zatiaľ čo cestujúci, ktorí ukončia túto zmluvu z dôvodu výskytu choroby celosvetového rozsahu, by takéto poplatky museli platiť, takže dotknutí cestujúci by v prípade, ak by nastala celosvetová zdravotná kríza, mali nárok na nižšiu úroveň ochrany než v prípade miestne obmedzeného výskytu choroby.
- 55 Pokiaľ však ide o cieľ spočívajúci v ochrane spotrebiteľov, Slovenská republika tvrdí, že túto ochranu nemožno oddeliť od ochrany organizátorov zájazdov v prípade platobnej neschopnosti, ktorú stanovuje článok 17 smernice 2015/2302 a ktorá sa netýka krytia takých vysoko nepravdepodobných rizík, ako je vypuknutie celosvetovej pandémie. Tento členský štát z toho vyvodzuje, že uplatňovanie práva na úplnú refundáciu stanoveného v článku 12 ods. 2 a článku 12 ods. 3 písm. b) tejto smernice by sa nemalo rozšíriť ani na takéto prípady.
- 56 V tejto súvislosti, ako sa zdôrazňuje aj v odôvodneniach 13 a 14 odporúčania 2020/648, je nesporné, že taká celosvetová zdravotná kríza, akou je pandémia COVID-19, môže organizátorov balíkov cestovných služieb konfrontovať so zvýšeným rizikom platobnej neschopnosti, ktoré nie je kryté zábezpekou uzatvorenou podľa článku 17 smernice 2015/2302, a že takéto riziko môže mať vplyv na právo dotknutých cestujúcich na refundáciu platieb, ktoré uskutočnili v rámci balíka cestovných služieb.
- 57 Vzhľadom na to treba konštatovať, že výklad článku 12 ods. 2 a článku 12 ods. 3 písm. b) smernice 2015/2302, ktorý by za takýchto okolností viedol k tomu, že by cestujúcim bola od začiatku odopretá možnosť využiť toto právo, by nevyhnutne ešte viac zhoršil ochranu ich záujmov.

- 58 Pokiaľ ide o rozlišovanie, ktoré treba podľa Slovenskej republiky vykonať medzi pojmom „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“ a pojmom vyššia moc, pričom pandémia, akou je celosvetová pandémia COVID-19, podľa nej spadá výlučne pod tento posledný uvedený pojem, treba uviesť, že na rozdiel od toho, čo tvrdí tento členský štát, takéto tvrdenie nemá žiadnu oporu v rozsudku z 18. marca 2021, *Kuoni Travel* (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 Situácia, o ktorú išlo vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, sa totiž týkala smernice 90/314, ktorá bola zrušená a nahradená smernicou 2015/2302. Bez ohľadu na rozlišovanie medzi pojmi prípad vyššej moci a nepredvídateľná alebo neodvratná udalosť, ktoré stanovuje táto prvá smernica a ktoré sa uvádza v bode 58 uvedeného rozsudku, treba konštatovať, že smernica 2015/2302 neprebrala ani jeden z týchto pojmov, ale v tomto kontexte odkazuje len na pojem „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“. Ako však už bolo konštatované v bodoch 48 a 49 tohto rozsudku, na celosvetovú zdravotnú krízu, akou je pandémia COVID-19, sa tento pojem môže vzťahovať.
- 60 Vzhľadom na vyššie uvedené treba konštatovať, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Slovenská republika, pojem „neodvratiteľné a mimoriadne okolnosti“ v zmysle článku 12 ods. 2 a článku 12 ods. 3 písm. b) smernice 2015/2302 môže zahŕňať vypuknutie celosvetovej zdravotnej krízy, takže tieto ustanovenia možno uplatniť na prípady uvedené v § 33a zákona č. 170/2018, a to konkrétne na tie prípady, v ktorých nebolo možné poskytnúť cestujúcemu základné znaky služieb cestovného ruchu podľa zmluvy o zájazde „v dôsledku mimoriadnej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike alebo obdobnej situácie v cieľovom mieste alebo v ktoromkoľvek mieste trasy zájazdu“.
- 61 V druhom rade treba preskúmať otázku, či – ako tvrdí Slovenská republika – oznámenie o náhradnom zájazde stanovené v § 33a zákona č. 170/2018 môže predstavovať refundáciu uskutočnených platieb v zmysle článku 12 ods. 2 a článku 12 ods. 3 písm. b) smernice 2015/2302.
- 62 V tejto súvislosti treba najskôr konštatovať, že táto smernica neobsahuje žiadnu definíciu pojmu „refundácia“.
- 63 Z ustálenej judikatúry ďalej vyplýva, že význam a pôsobnosť pojmov, ktoré právo Únie nedefinuje, sa musí zistiť podľa ich obvyklého významu v bežnom jazyku, pričom sa zohľadnia súvislosti, v ktorých sa používajú, ako aj účel sledovaný právnou úpravou, v ktorej sa nachádzajú (rozsudok z 18. marca 2021, *Kuoni Travel*, C-578/19, EU:C:2021:213, bod 37).
- 64 Podľa svojho obvyklého významu v bežnom jazyku výraz „refundovať“ odkazuje na skutočnosť, že určitej osobe sa poskytne peňažná suma, ktorú vyplatila alebo poskytla inej osobe, a teda znamená, že táto osoba vráti túto sumu prvej osobe. Takýto význam navyše jednoznačne vyplýva zo znenia článku 12 ods. 2 a 3 smernice 2015/2302 ako celku, pričom sa v ňom spresňuje, že úplná refundácia sa týka „platieb“ za balík služieb, čo odstraňuje akékoľvek pochybnosti, pokiaľ ide o predmet refundácie, keďže tá sa týka peňažnej sumy.
- 65 Z toho vyplýva, že pod pojmom „refundácia“ v zmysle článku 12 ods. 2 a 3 smernice 2015/2302 sa rozumie vrátenie platieb za balík služieb vo forme peňažnej sumy.
- 66 Takýto výklad nie je vyvrátený tvrdením Slovenskej republiky založeným na terminologickom rozlišovaní, ktoré sa v súvislosti s týmto pojmom vykonáva najmä v nemeckej a anglickej jazykovej verzii článku 12 ods. 4 smernice 2015/2302, a to na jednej strane medzi vrátením platieb („reimbursement“ v anglickom jazyku, „Rückzahlung“ v nemeckom jazyku) v zmysle článku 12

ods. 1 tejto smernice a na druhej strane „refundáciou“ týchto platieb („refund“ v anglickom jazyku, „Erstattung“ v nemeckom jazyku) v zmysle článku 12 ods. 2 a 3 uvedenej smernice, pričom táto refundácia zahŕňa podľa tohto členského štátu aj náhradu v inej forme, ako je peňažná suma.

- 67 Takéto terminologické rozlišovanie je totiž nielenže úplne zlučiteľné s výkladom týchto ustanovení, ktorý znamená vrátenie vo forme peňažnej sumy, ale takisto za predpokladu, že by to bolo inak, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že formulácia použitá v jednej z jazykových verzií ustanovenia práva Únie nemôže slúžiť ako jediný základ na výklad tohto ustanovenia, ani jej nemôže byť daná prednosť pred ostatnými jazykovými verziami, pričom uvedené ustanovenie sa má v prípade rozporu medzi rôznymi jazykovými verziami textu práva Únie vykladať podľa kontextu a účelu právneho predpisu, ktorého je súčasťou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. júla 2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, bod 33 a citovanú judikatúru).
- 68 Kontext článku 12 ods. 2 a 3 smernice 2015/2302 a cieľ tejto smernice len potvrdzujú doslovný výklad uvedený v bode 65 tohto rozsudku.
- 69 Na jednej strane, pokiaľ totiž ide o kontext tohto ustanovenia, skutočnosť, že podľa článku 12 ods. 4 tejto smernice sa má refundácia uskutočniť najneskôr do 14 dní po ukončení dotknutej zmluvy o balíku cestovných služieb, naznačuje, že táto refundácia sa musí uskutočniť vo forme peňažnej sumy, keďže cieľom tejto lehoty je zabezpečiť, aby dotknutý cestujúci mohol krátko po ukončení tejto zmluvy opäť voľne disponovať sumou, ktorú zaplatil za tento balík služieb. Naproti tomu stanovenie takejto lehoty by bolo málo užitočné, ak by sa tento cestujúci musel uspokojiť s poukazom alebo iným odloženým plnením, ktoré by v každom prípade mohol využiť až po uplynutí tejto lehoty.
- 70 Okrem toho širší kontext, do ktorého patrí smernica 2015/2302, konkrétne kontext oblasti týkajúcej sa práv cestujúcich a ochrany spotrebiteľov, preukazuje, že keď normotvorca Únie v danom legislatívnom akte týkajúcom sa tejto oblasti predpokladá možnosť nahradiť povinnosť zaplatiť peňažnú sumu takým plnením v inej forme, akým je napríklad ponuka poukazov, táto možnosť je výslovne stanovená v tomto legislatívnom akte. Tak je to najmä v prípade článku 7 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 z 11. februára 2004, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí nástupu do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 295/91 (Ú. v. EÚ L 46, 2004, s. 1; Mim. vyd. 07/008, s. 10), ktorý stanovuje, že náhrada uvedená v odseku 1 tohto článku 7 sa platí „v hotovosti“, elektronickým bankovým prevodom, bankovým príkazom alebo šekom alebo s písomným súhlasom cestujúceho, v cestovných poukážkach a/alebo inými službami.
- 71 Neexistencia akéhokoľvek odkazu v znení článku 12 smernice 2015/2302 na takúto možnosť preto potvrdzuje, že tento článok sa týka výlučne refundácií vo forme peňažnej sumy.
- 72 Na druhej strane právo na refundáciu priznané cestujúcim článkom 12 ods. 2 a 3 tejto smernice zodpovedá cieľu ochrany spotrebiteľov, ktorý sleduje táto smernica a ktorý je pripomenutý v bode 53 tohto rozsudku, takže výklad pojmu „refundácia“ v zmysle tohto článku 12, podľa ktorého má dotknutý cestujúci právo na vrátenie platieb za predmetný balík služieb vo forme peňažnej sumy, s ktorou môže voľne disponovať, môže viac prispieť k ochrane jeho záujmov, a teda k dosiahnutiu tohto cieľa, než výklad, podľa ktorého by stačilo, aby mu dotknutý organizátor ponúkol náhradný zájazd, poukaz alebo inú formu odloženej kompenzácie.



- 73 Pokiaľ ide o tvrdenie Slovenskej republiky, podľa ktorého najmä v situácii úplného rozvratu daného trhu je vzhľadom na odôvodnenie 5 smernice 2015/2302 a v súlade s judikatúrou vyplývajúcou z rozsudku z 31. januára 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, bod 62), potrebné dospieť k výkladu, ktorý umožní dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi ochranou spotrebiteľov a konkurencieschopnosťou podnikov, stačí konštatovať, že výklad uvedený v bode 65 tohto rozsudku odráža vyváženie záujmov, ktoré normotvorca Únie zamýšľal zaviesť, pokiaľ ide o finančné dôsledky vyplývajúce z ukončenia zmluvy o balíku cestovných služieb v prípadoch uvedených v článku 12 ods. 2 a 3 tejto smernice, teda v ustanovení, ktoré navyše nielenže stanovuje povinnosť poskytnúť refundáciu cestujúcim, ale okrem toho spresňuje, že v týchto prípadoch organizátor nenesie zodpovednosť za dodatočnú náhradu.
- 74 Tým nie je dotknutá možnosť cestujúceho, ktorý je zmluvnou stranou zmluvy o balíku cestovných služieb, dobrovoľne súhlasiť s tým, že namiesto refundácie vo forme peňažnej sumy prijme poukaz, pokiaľ ho takáto možnosť nezavaruje práva na takúto refundáciu, ako sa uvádza v odôvodnení 9 odporúčania 2020/648.
- 75 Treba preto konštatovať, že také oznámenie o náhradnom zájazde, akým je oznámenie stanovené v § 33a zákona č. 170/2018, nepredstavuje refundáciu uskutočnených platieb v zmysle článku 12 ods. 2 a článku 12 ods. 3 písm. b) smernice 2015/2302, keďže táto refundácia sa musí chápať výlučne ako vrátenie týchto platieb vo forme peňažnej sumy.
- 76 V treťom rade z predchádzajúcich úvah vyplýva, že Komisia správne tvrdí, že § 33a zákona č. 170/2018 je v rozpore s článkom 12 ods. 2, článkom 12 ods. 3 písm. b) a článkom 12 ods. 4 smernice 2015/2302 v spojení s článkom 4 tejto smernice v rozsahu, v akom v období od 12. marca 2020 do 31. augusta 2021 priznával cestujúcim, ktorých zájazd nemohol byť uskutočnený z dôvodu neodvrátiteľných a mimoriadnych okolností spojených s celosvetovou pandémiou COVID-19, len právo na to, aby im bol ponúknutý náhradný zájazd namiesto úplného vrátenia platieb, ktoré sa uskutočnili v súvislosti s týmto zájazdom, a to vo forme peňažnej sumy.
- 77 Slovenská republika si teda prijatím § 33a zákona č. 170/2018 nespĺnila svoju povinnosť prijať vo svojom vnútroštátnom právnom poriadku všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plného účinku smernice 2015/2302 v súlade s cieľom, ktorý táto smernica sleduje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 69).
- 78 Slovenská republika však tvrdí, že nepriaznivá situácia súvisiaca s celosvetovou pandémiou COVID-19 predstavovala prípad vyššej moci, ktorý jej bránil v plnení jej povinností vyplývajúcich zo smernice 2015/2302.
- 79 Pokiaľ ide o takéto tvrdenie, treba zdôrazniť, že Súdny dvor už rozhodol, že obava z vnútorných ťažkostí nemôže odôvodňovať to, aby členský štát nedodržel povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. apríla 2004, Komisia/Taliansko, C-99/02, EU:C:2004:207, bod 22 a citovanú judikatúru, ako aj z 13. septembra 2017, Komisia/Belgicko, C-591/14, EU:C:2017:670, bod 44).
- 80 Je pravda, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ak si členský štát nespĺnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, nie je vylúčené, že sa tento členský štát môže v súvislosti s takýmto nesúlalom odvolávať na vyššiu moc.

- 81 V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že hoci pojem vyššia moc nepredpokladá absolútnu nemožnosť, vyžaduje si, aby predmetný nesúlad bol spôsobený neobvyklými a nepredvídateľnými okolnosťami nezávislými od toho, kto sa na ňu odvoláva, ktorých dôsledkom nebolo možné zabrániť napriek vynaloženiu všetkej náležitej starostlivosti, pričom na situáciu vyššej moci sa možno odvolávať len v súvislosti s obdobím nevyhnutným na odstránenie týchto ťažkostí (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko, C-1/00, EU:C:2001:687, bod 131 a citovanú judikatúru, ako aj zo 4. marca 2010, Komisia/Taliansko, C-297/08, EU:C:2010:115, bod 85 a citovanú judikatúru).
- 82 Treba však konštatovať, že § 33a zákona č. 170/2018 zjavne nespĺňa podmienky, ktorými sa riadi uplatňovanie vyššej moci.
- 83 V tejto súvislosti po prvé, hoci zdravotná kríza takého rozsahu, ako je pandémia COVID-19, je nezávislá od vôle Slovenskej republiky a je neobvyklá a nepredvídateľná, vnútroštátna právna úprava, ktorá s výhradou určitých výnimiek v prospech zraniteľnejších kategórií cestujúcich všeobecne oslobodzuje všetkých organizátorov balíkov cestovných služieb od ich povinnosti refundácie stanovenej v článku 12 ods. 2 až 4 smernice 2015/2302, pokiaľ ide o zmluvy, ktoré sa nemohli plniť z dôvodu tejto pandémie, nemôže byť svojou samotnou povahou odôvodnená obmedzeniami vyplývajúcimi z takejto udalosti, a teda spĺňať podmienky, ktorými sa riadi uplatňovanie vyššej moci.
- 84 Uplatňovanie takejto právnej úpravy sa totiž tým, že v skutočnosti vedie ku všeobecnému dočasnému pozastaveniu tejto povinnosti refundácie, neobmedzuje len na prípady, v ktorých sa takéto obmedzenia, najmä finančné, skutočne prejavili, ale vzťahuje sa na všetky zmluvy, ktoré nemohli byť plnené z dôvodu neodvratiteľných a mimoriadnych okolností spojených s celosvetovou pandemiou COVID-19, a to bez toho, aby sa zohľadnila konkrétna a individuálna finančná situácia dotknutých organizátorov zájazdov.
- 85 Po druhé zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, nevyplýva, že by sa finančným dôsledkom, ktoré malo riešiť ustanovenie § 33a zákona č. 170/2018, nedalo zabrániť inak než porušením článku 12 ods. 2 až 4 smernice 2015/2302, a to najmä tým, že by sa v prospech dotknutých organizátorov zájazdov prijali určité opatrenia štátnej pomoci, ktoré mohli byť povolené podľa článku 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, čo je možnosť, na ktorú sa poukazuje v odôvodneniach 21 a 22 odporúčania 2020/648 a ktorú využili iné členské štáty.
- 86 V tomto kontexte, hoci Slovenská republika trvala na tom, že prijatie takýchto opatrení štátnej pomoci by bolo spojené s osobitnými ťažkosťami, keďže možnosť prijať tieto opatrenia v krátkom čase závisí najmä od existujúcich štruktúr organizácie odvetvia balíkov cestovných služieb, ako aj od času potrebného na takéto prijatie v súlade s ich vnútornými postupmi, v tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora sa členský štát nemôže odvolávať na ťažkosti vnútroštátnej povahy, aby tým odôvodnil nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie (rozsudky z 25. júna 2013, Komisia/Česká republika, C-241/11, EU:C:2013:423, bod 48 a citovaná judikatúra, ako aj zo 6. novembra 2014, Komisia/Belgicko, C-395/13, EU:C:2014:2347, bod 51).
- 87 V tomto kontexte nemožno prijať ani tvrdenie Slovenskej republiky, podľa ktorého by riešenie spočívajúce v poskytnutí štátnej pomoci malo byť „poslednou možnosťou“. V tomto ohľade totiž stačí uviesť, že právo Únie umožňuje členským štátom, aby pri dodržaní podmienok stanovených na tento účel stanovili určité formy štátnej pomoci a najmä tie, ktoré možno považovať za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, pričom, ako vyplýva

z bodu 77 tohto rozsudku, toto právo im však neumožňuje neplniť si povinnosť prijať vo svojom vnútroštátnom právnom poriadku všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plného účinku smernice, v tomto prípade smernice 2015/2302.

- 88 Ďalej treba uviesť, že členské štáty mali tiež možnosť zaviesť nástroje, ktoré by neukladali, ale podporovali alebo uľahčovali prijatie poukazov cestujúcimi namiesto refundácie vo forme peňažnej sumy, pričom takéto riešenia môžu tiež prispieť k zmierneniu problémov s likviditou organizátorov zájazdov, ako bolo uvedené v odporúčaní 2020/648, a to najmä v jeho odôvodnení 15.
- 89 Po tretie taká vnútroštátna právna úprava, akou je § 33a zákona č. 170/2018, v rozsahu, v akom stanovuje oslobodenie organizátorov balíkov cestovných služieb od ich povinnosti refundácie počas obdobia, ktoré môže trvať až 18 mesiacov od oznámenia o ukončení predmetnej zmluvy o balíku cestovných služieb, zjavne nie je koncipovaná tak, aby boli jej účinky obmedzené na obdobie potrebné na nápravu ťažkostí spôsobených udalosťou, ktorá môže patriť pod vyššiu moc.
- 90 Žalobe, ktorú podala Komisia, preto treba vyhovieť.
- 91 Vzhľadom na vyššie uvedené treba konštatovať, že Slovenská republika si tým, že prijala zákon č. 136/2020, ktorým bol do zákona č. 170/2018 vložený § 33a, nesplnila povinnosť, ktorá jej vyplýva z článku 12 ods. 2, článku 12 ods. 3 písm. b) a článku 12 ods. 4 smernice 2015/2302 v spojení s jej článkom 4.

## O trovách

- 92 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Slovenskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a Slovenská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

- 1. Slovenská republika si tým, že prijala zákon č. 136/2020 Z. z. z 20. mája 2020, ktorým vložila § 33a do zákona č. 170/2018 Z. z. z 15. mája 2018 o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nesplnila povinnosť, ktorá jej vyplýva z článku 12 ods. 2, článku 12 ods. 3 písm. b) a článku 12 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2302 z 25. novembra 2015 o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ a ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/314/EHS, v spojení s článkom 4 smernice 2015/2302.**
- 2. Slovenská republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Prechal

Arastey Sahún

Biltgen

Wahl

Passer

Rozsudok bol vyhlásený v Luxemburgu 8. júna 2023.

Tajomník  
A. Calot Escobar

Predsedníčka komory  
A. Prechal