EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 26.2.2021
COM(2021) 90 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách

1. Směrnice

Směrnice (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách (dále jen „směrnice“) byla přijata dne 25. listopadu 2015[1]. Nahradila směrnici Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 (dále jen „směrnice z roku 1990“) o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Směrnice staví na klíčových prvcích směrnice z roku 1990, včetně požadavků na informace, ustanovení o změnách smluv a odpovědností, jakož i ochrany spotřebitelů v případě platební neschopnosti pořadatele. Nová směrnice významně rozšiřuje úroveň ochrany spotřebitele, přičemž zohledňuje nové modely on-line rezervací pro kombinace cestovních služeb.

Po své zprávě o ustanoveních směrnice týkajících se on-line rezervací provedených na různých prodejních místech vydané v červnu 2019 (zpráva o „rezervacích na proklik“)[2] předkládá Komise v souladu s čl. 26 druhou větou směrnice tuto obecnou zprávu o jejím uplatňování Evropskému parlamentu a Radě[3].

Při přípravě této zprávy byla konzultována expertní skupina zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice[4] a vnitrostátní orgány[5].

1.1 Hlavní prvky směrnice

Podle směrnice nese odpovědnost za poskytování všech služeb tvořících součást souborných služeb pořadatel bez ohledu na to, zda tyto služby poskytuje sám nebo prostřednictvím jiných poskytovatelů služeb. Při nahrazování směrnice z roku 1990 rozšířila směrnice pojem „souborné služby“, který byl původně vytvořen pro označení předem stanovených souborných služeb pro pobyty, na pobyty podle potřeb zákazníka nebo pobyty na míru, které obchodník, včetně tradičních cestovních kanceláří, on-line nebo off-line cestovních agentur, leteckých společností a hotelů, skládá z různých cestovních služeb vybraných cestujícím. Všichni tito obchodníci mohou být pro účely směrnice „pořadateli“.

Hlavními prvky směrnice[6] jsou:

- široká definice pojmu „souborné služby“, který zahrnuje předem připravené pobyty nabízené cestovní kanceláří a výběr částí cesty nebo pobytu cestujícím podle jeho potřeb na jediném on-line nebo off-line prodejním místě,

---

1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS (Úř. věst. L 326 ze dne 11.12.2015, s. 1).

2 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o ustanoveních směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách týkajících se on-line rezervací provedených na různých prodejních místech, COM(2019) 270 final, ze dne 21. června 2019, doprovázená pracovním dokumentem útvarů SWD(2019) 270 final.

3 Tato zpráva se týká 27 členských států EU. V případě potřeby odkazuje na informace týkající se Spojeného království (UK), které z EU vystoupilo dne 31. ledna 2020.

4 Expertní skupina zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

5 Výbor pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele, ústřední kontaktní místa zřízená podle směrnice, Poradní výbor pro cestovní ruch.

6 Viz rovněž shrnutí dostupné nahttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:090405_1.

- zavedení pojmu spojená cestovní služba, což je kombinace dvou nebo více cestovních služeb pro stejnou cestu nebo pobyt, která je volnější než balíček. Na rozdíl od pořadatele souborných služeb jsou obchodníci zprostředkovávající spojené cestovní služby odpovědní pouze za poskytování cestovních služeb, které sami realizují. Kombinace cestovních služeb je považována za spojenou cestovní službu, pokud jeden obchodník zprostředkovává
  - nákup různých služeb prostřednictvím samostatných rezervačních procesů během jediné návštěvy cestovní kanceláře nebo internetové stránky nebo
  - cíleným způsobem nákup další cestovní služby od jiného dodavatele během 24 hodin poté, co cestující obdrží potvrzení rezervace první cestovní služby (např. poskytnutím odkazu na jiného poskytovatele služeb v potvrzení rezervace),
- zvýšené požadavky na informace: podniky musí prostřednictvím standardizovaných informačních formulářů informovat cestující o tom, zda jim jsou nabízeny souborné služby, nebo spojená cestovní služba, a o jejich základních právech. Musí poskytovat informace o znacích a vlastnostech souborných služeb, jejich ceně a případných dalších poplatcích,
- společnosti, které prodávají souborné služby pro pobyty, musí poskytovat záruku vrácení uskutečněných plateb a repatriaci cestujících pro případ, že pořadatelé zbankrotují. Tato záruka se v omezeném rozsahu vztahuje i na spojené cestovní služby. Obchodníci, kteří zprostředkovávají spojené cestovní služby, musí poskytnout záruku vrácení peněz pro platby, které přijali od cestujícího, není-li příslušná cestovní služba poskytnuta kvůli jejich platební neschopnosti. Tato záruka se vztahuje i na repatriaci, jestliže obchodník, který zprostředkovává spojenou cestovní službu, odpovídá za přepravu cestujících, např. letecká společnost. Směrnice stanoví zásadu vzájemného uznávání ochrany pro případ platební neschopnosti, kterou poskytují pořadatelé nebo obchodníci, kteří zprostředkovávají spojené cestovní služby v souladu s právem členského státu, v němž jsou usazeni,
- přísná pravidla pro odpovědnost: kromě určitých výjimek nese odpovědnost za případné nastalé komplikace pořadatel souborných služeb, a to bez ohledu na to, kdo cestovní služby poskytuje,
- posílená práva na zrušení: cestující mohou za přiměřený storno poplatek své souborné služby pro pobyt zrušit z jakýchkoli důvodů. Bezplatně mohou svůj pobyt zrušit zejména v případě „nevyhnutelných a mimořádných okolností“[7] v cestovní destinaci, které mají dopad na poskytování souborných služeb (např. válka, přírodní katastrofy nebo výskyt ohniska závažného onemocnění), nebo pokud zvýšení ceny souborné služby překročí 8 % původní ceny,
- pomoc cestujícím: pokud se cestující nemohou vrátit ze svého pobytu v rámci souborných služeb pro pobyty z důvodu „nevyhnutelných a mimořádných okolností“, je jim poskytnuto ubytování až na tři noci, pokud právní předpisy Unie o právech cestujících nestanoví delší období. Pořadatelé jsou obecně povinni poskytovat pomoc cestujícím v obtížích, zejména podáním informací o zdravotnických službách a konzulární pomoci.

1.2 Tržní údaje

[7] Pojem „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ nahrazuje pojem „vyšší moc“ použitý ve směrnici z roku 1990.

V roce 2017 představovaly souborné služby přibližně 9 % všech turistických cest rezidentů EU-27 a jejich podíl na celkových výdajích v oblasti cestovního ruchu činil přibližně 21 %[8]. Každý turista z EU utratil v průměru přibližně 762 EUR za cesty se souhrnými službami v EU-27 (celkové výdaje: přibližně 58 miliard EUR) a 1 756 EUR za cesty se souhrnými službami pro cesty do zbytku světa (celkové výdaje: přibližně 36 miliard EUR)[9]. Zdaleka nejčastějším místem určení v rámci Evropy bylo Španělsko (celkové výdaje: přibližně 15 miliard EUR).

Podle monitorovacího průzkumu trhu zaměřeného na souborné služby pro pobyty a zájezdy[10] důvěřovala v roce 2020 většina spotřebitelů z EU-27 (81 %) poskytovatelům souborných služeb pro pobyty a zájezdy. Toto číslo se v jednotlivých členských státech do určité míry liší, od maxima, které činí 90 % (v Chorvatsku a Portugalsku), po minimum, které činí 60 % (v Polsku). Velká většina (91 %) uvádí pozitivní zkušenosti s nákupy v rámci trhu, s několika významnými rozdíly mezi zeměmi nebo sociodemografickými podskupinami.

Spotřebitelé, kteří nakupovali v prostorách cestovní agentury, obvykle zaplatili za různé služby jednu celkovou cenu (82 %). Naproti tomu 25 % spotřebitelů, kteří si zakoupili služby on-line, tak učinilo na jedné internetové stránce, avšak platilo za každou službu zvlášť, zatímco 19 % si koupilo služby na jedné internetové stránce a poté kliklo na odkaz na této stránce, aby si koupili další službu od jiného poskytovatele.

Jedenáct procent spotřebitelů mělo problémy se zakoupenými službami nebo s jejich poskytovateli, které jim zavdávaly oprávněný důvod ke stížnostem. Čtyřicet procent spotřebitelů z této skupiny utrpělo finanční ztrátu, zatímco na 79 % měly uvedené problémy nefinanční dopady, jako je ztráta času, vztek, frustrace, stres nebo úzkost. Většina (62 %) ze všech spotřebitelů, kteří měli problémy, podala stížnost. Více než polovina (54 %) uvedla, že je s výsledkem stížnosti spokojena, zatímco 42 % uvedlo, že je nespokojeno.

2. Provádění

Členské státy musely provést směrnici o souborných cestovních službách do 1. ledna 2018. V období od února 2016 do května 2017 uspořádala Komise pět pracovních setkání s cílem pomoci členským státům s prováděním směrnice[11].

2.1 Dodržování lhůty pro provedení

V březnu 2018 zahájila Komise proti čtrnácti členským státům řízení o nesplnění povinnosti pro neoznámení vnitrostátních prováděcích opatření. Dva členské státy provedly směrnici

[8] Všechny turistické pobyty v roce 2017: přibližně 1,1 miliardy; celkové výdaje během těchto cest činily přibližně 444 miliard EUR; ESTAT, data za rok 2017, Počet cest podle typu organizace (od roku 2014 dále) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Výdaje podle typu organizace (od roku 2014) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Mezi výdaje na cesty se souhrnými službami patří částka zaplacená za souborné služby a všechny ostatní výdaje v oblasti cestovního ruchu uskutečněné během cesty.

[10] Průzkum, který se týkal referenčního období jednoho roku předcházejícího dotazníkovému šetření, provedla společnost Ipsos mezi 27. červencem a 26. říjnem 2020. Nelze však určit, do jaké míry byly odpovědi respondentů ovlivněny zkušenostmi získanými během pandemie COVID-19. Výsledky monitorovacího průzkumu trhu jsou k dispozici na internetových stránkách Evropské komise na adrese: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_cs.

[11] Viz zápisy z pracovních setkání zaměřených na provádění, které jsou k dispozici na internetových stránkách Evropské komise na adrese: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Uvedené zápisy nevyjadřují oficiální stanovisko Komise k výkladu směrnice.

teprve poté, co Komise vydala odůvodněné stanovisko podle článku 258 SFEU. Do března 2019 oznámily Komisi úplné provedení směrnice všechny členské státy.

2.2 Posuzování shody prováděcích opatření

Začátkem roku 2021 byla dokončena studie posuzování shody vnitrostátních prováděcích opatření provedená externím dodavatelem. Potenciální případy neshody se podle studie mohou v různé míře vyskytovat ve všech členských státech, např. pokud jde o definice, požadavky na předsmluvní informace, práva cestujících na zrušení smlouvy a storno poplatky, důsledky nedostatečného nebo nesprávného plnění smlouvy, povinnosti obchodníků zprostředkovávajících spojené cestovní služby, odpovědnost za chyby při rezervaci a kogentní povahu směrnice. Zjištěné problémy nevykazují obecný trend, s výjimkou skutečnosti, že v mnoha členských státech nemusí být plně zaručeno řádné provedení ustanovení o ochraně pro případ platební neschopnosti, zejména co se týče jejich účinnosti. Komise výsledky studie analyzuje a případně zváží, zda s členskými státy nezahájí dialog a/nebo řízení o nesplnění povinnosti.

3. Uplatňování a prosazování

Členské státy byly povinny uplatňovat svá pravidla provádějící směrnici od 1. července 2018.

3.1 Zvyšování povědomí

S cílem upozornit na vstup nových pravidel v platnost vydala Komise tiskovou zprávu[12], poskytla informace cestujícím[13] a podnikům[14] na svých internetových stránkách „YOUR EUROPE“ a zahrnula souborné cestovní služby do komunikační kampaně **#yourEUright** o některých klíčových právech spotřebitelů zahájené v roce 2019.[15] Zástupci spotřebitelů nicméně mají za to, že mnoho spotřebitelů nemá dostatečné povědomí o svých právech, zejména pokud jde o jejich práva v situaci, kdy chtějí ukončit smlouvu o souborných cestovních službách.

3.2 Hlavní problémy spojené s uplatňováním směrnice

Ve fázi provádění směrnice a v prvních letech jejího uplatňování vyvstaly otázky zúčastněných stran a orgánů zejména ohledně široké definice „souborných služeb“, nového pojmu „spojená cestovní služba“, vzájemného vymezení těchto dvou pojmů a standardizovaného informačního formuláře. Kromě toho se objevily problémy spojené s ochranou pro případ platební neschopnosti, zejména v souvislosti s úpadkem společnosti Thomas Cook (viz kapitola 4) a pandemií COVID-19 (viz kapitola 5).

3.2.1 Široká oblast působnosti definice souborných služeb

Jakákoli kombinace alespoň dvou různých druhů cestovních služeb pro stejnou cestu nebo pobyt vytvořená jedním obchodníkem, a to i na žádost cestujícího, je soubornou službou, pokud jsou všechny služby uvedeny v jediné smlouvě nebo pokud jsou splněna jiná kritéria, např. souhrnná nebo celková cena. Výjimek z oblasti působnosti směrnice je velmi omezené

[12] IP/18/4293 ze dne 29. června 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_4293.
[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_en.htm
[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_cs.htm.
[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_cs.

množství[16]. To vedlo během provádění směrnice a po jejím provedení k nejistotám, pokud jde o otázku, zda se směrnice vztahuje na poskytovatele turistických ubytovacích služeb, kteří do své nabídky zahrnují volný přístup k místním volnočasovým aktivitám nebo přepravním službám (např. „turistické karty“).

Příklady: 1. Zemědělec, který na svých internetových stránkách inzeruje jezdecké pobyty zahrnující ubytování a kurzy jízdy na koni za celkovou cenu, je pořadatelem souborných služeb ve smyslu směrnice.

2. Cestovní agentura, která svému zákazníkovi poskytuje rady ohledně možných zájezdů na safari a podle jeho výběru rezervuje let, ubytování v různých chatách a prohlídku s průvodcem, za což se cestující zaváže zaplatit, jakmile si vybere všechny složky, je pořadatelem těchto souborných služeb a odpovídá za poskytování různých cestovních služeb zahrnutých do tohoto souboru.

Zástupci malých podniků v odvětví cestovního ruchu a volného času (např. venkovský cestovní ruch, sportovní kluby) jsou toho názoru, že malé nebo velmi malé podniky by měly být z působnosti směrnice vyňaty, zejména pokud nenabízejí žádnou dopravu. Spotřebitelské organizace a podniky v oblasti cestovního ruchu však mají za to, že další výjimky by nebyly vhodným řešením.

3.2.2 Spojené cestovní služby

Pojem spojená cestovní služba byl zaveden s ohledem na vývoj na trhu, kdy obchodníci (zejména on-line, ale i off-line) pomáhají cestujícím při uzavírání samostatných smluv s jednotlivými poskytovateli cestovních služeb v souvislosti se stejnou cestou v krátkém časovém období. Zahrnuje dva scénáře, kdy obchodník *zprostředkovává* rezervaci cestovních služeb poskytovaných jinými poskytovateli a rozšiřuje oblast uplatňování některých pravidel směrnice i na tyto obchodní modely.

Příklady: 1. Cestovní agentura rezervuje pro zákazníka let a cestující za tento let zaplatí. Poté, během stejné návštěvy cestovní agentury, rezervuje cestovní agentura pro tutéž cestu ubytování v hotelu, který nebyl vybrán a jehož dostupnost nebyla ověřena před rezervací letu, a požaduje za tento hotel platbu nebo zálohu. Cestovní agentura prostřednictvím samostatného výběru a samostatné platby každé jednotlivé cestovní služby zprostředkovala spojenou cestovní službu.

2. V e-mailovém potvrzení rezervace letu poskytne letecká společnost odkaz na internetovou stránku, která nabízí cestujícímu možnost rezervovat si hotel v destinaci. Pokud cestující klikne na odkaz a do 24 hodin poté, co obdržel potvrzení rezervace letu, si pro účely své cesty zarezervuje pokoj, zprostředkovala letecká společnost spojenou cestovní službu „cíleným způsobem“.

Ačkoli dvanáctý a třináctý bod odůvodnění směrnice poskytují určité vodítko, pokud jde o pojem spojená cestovní služba, použití tohoto pojmu pravděpodobně vyvolalo nejvíce otázek. Spotřebitelé a zúčastněné strany z řad podniků považují definici spojené cestovní služby za příliš složitou a v praxi obtížně použitelnou.

[16] Viz čl. 2 odst. 2 směrnice, který stanoví tři případy výjimek: 1. cesty kratší než 24 hodin, jestliže nezahrnují nocleh; 2. cesty nabízené příležitostně, na neziskovém základě a pouze omezené skupině cestujících; 3. cesty zakoupené v rámci obecné smlouvy o pracovní cestě.

Není vždy jasné, co ve skutečnosti znamená „*zprostředkování*“ a „*zprostředkování cíleným způsobem*“. Dvanáctý bod odůvodnění vyjasňuje, že zasílání odkazů, jimiž jsou cestující pouze obecně informováni o dalších cestovních službách, by nemělo být obecně považováno za zprostředkovávání spojené cestovní služby. Obecně tedy bude vyžadována aktivní propagace založená na obchodní vazbě, která zahrnuje odměnu, mezi obchodníkem, který pořízení dodatečné cestovní služby zprostředkovává, a jiným obchodníkem (viz třináctý bod odůvodnění).

Problém s používáním pojmu „spojená cestovní služba“ souvisí se skutečností, že ve druhém výše uvedeném příkladu závisí případná povinnost týkající se ochrany pro případ platební neschopnosti na nejisté budoucí události, tj. na tom, zda si cestující zarezervuje další cestovní službu od jiného obchodníka do 24 hodin od první rezervace. V tomto případě musí poskytovatel první cestovní služby, který obdrží od cestujícího zálohy předem, poskytnout v souvislosti s těmito platbami ochranu pro případ platební neschopnosti. Ačkoli čl. 19 odst. 4 směrnice vyžaduje, aby druhý obchodník informoval obchodníka zprostředkovávajícího spojené cestovní služby o uzavření smlouvy s cestujícím, první obchodník nemusí nutně mít všechny informace potřebné k určení toho, ve kterých případech vznikla spojená cestovní služba. Uvádí se, že poskytovatelé doplňkových cestovních služeb například z důvodu nedostatku technických prostředků pro zabezpečenou výměnu údajů nebo kvůli obavám z porušení obecného nařízení o ochraně osobních údajů ne vždy dodržují své oznamovací povinnosti[17]. Tato nejistota by mohla vést k obtížím při zajišťování požadované ochrany pro případ platební neschopnosti.

Rovněž byly vyjádřeny obavy, že směrnice, s výjimkou ochrany pro případ platební neschopnosti a určitých požadavků na předsmluvní informace, nestanoví odpovědnost obchodníků zprostředkovávajících spojené cestovní služby týkající se poskytování příslušných služeb. Zástupci spotřebitelů se obávají, že poskytovatelé cestovních služeb se klamavým způsobem prezentují jako obchodníci zprostředkovávající spojené cestovní služby spíše než jako pořadatelé s cílem vyhnout se přísnějším pravidlům pro odpovědnost vztahujícím se na souborné služby, v důsledku čehož spotřebitelům zbývá nižší úroveň ochrany.

3.2.3 Vzájemné vymezení souborných služeb a spojených cestovních služeb

Určení rozdílu mezi některými souhrnnými službami a spojenými cestovními službami může být obtížné[18]. Cestovní agentura, která pro svého zákazníka zarezervuje let i hotel a za obě služby vystaví jedinou fakturu, prodává souborné služby. Pokud nebyly tytéž služby vybrány společně, cestovní agentura, která tyto služby rezervuje jednu po druhé a neúčtuje za ně celkovou cenu, zprostředkovává spojené cestovní služby.

Pokud jde o „rezervace na proklik“[19], může být pro spotřebitele a donucovací orgány velmi obtížné prokázat, zda byla sjednána souborná služba, spojená cestovní služba nebo ani jedna z nich, jak je vysvětleno ve zprávě o „rezervacích na proklik“ z roku 2019. Poskytovatel cestovních služeb, který po dokončení rezervace předá jméno, platební údaje a e-mailovou

[17] Viz oddíl 3.2.1 pracovního dokumentu útvarů Komise SWD(2019) 270 final, viz výše poznámka pod čarou 2.

[18] Viz vývojový diagram „Package travel or not?“ (Souborné cestovní služby: ano, nebo ne?), k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en.

[19] Pojem „rezervace na proklik“ označuje situaci, kdy si cestující zarezervuje různé cestovní služby na různých internetových stránkách (tj. na různých prodejních místech), ale rezervace jsou provázány prostřednictvím odkazu na druhou internetovou stránku poskytnutého na první internetové stránce.

adresu cestujícího jinému obchodníkovi, u kterého je do 24 hodin od potvrzení první rezervace zarezervována druhá služba, je pořadatelem souborných služeb, a je tudíž odpovědný za poskytování obou služeb. Pokud jeden z těchto údajů není předán a dojde-li ke druhé rezervaci do 24 hodin, zprostředkovává první obchodník spojené cestovní služby a odpovídá pouze za poskytování své vlastní služby. V případě, že k rezervaci dojde později, směrnice se vůbec nepoužije. Uvádí se, že v praxi je obtížné prokázat, jaké údaje si obchodníci předali nebo kdy nastal okamžik rezervace druhé cestovní služby.

3.2.4 Požadavky na informace

Podle článků 5 a 19 směrnice musí pořadatelé, prodejci a obchodníci zprostředkovávající spojené cestovní služby poskytnout cestujícím před uzavřením smlouvy konkrétní informace. Celkově se zdá, že požadavky na předsmluvní informace o konkrétních souborných službách nepředstavují závažné problémy[20]. Směrnice kromě toho poskytuje tři různé standardizované informační formuláře pro účely smluv o souborných cestovních službách[21] a pět různých formulářů pro účely spojených cestovních služeb[22], které musí být poskytnuty cestujícím.

Dne 26. listopadu 2019 uspořádaly útvary Komise pracovní setkání zaměřené na uplatňování směrnice v odvětví letecké dopravy[23], mimo jiné s cílem navázat na zprávu Komise o „rezervacích na proklik“. Zástupci leteckých společností byli toho názoru, že standardizované informační formuláře jsou příliš složité, technické a zvláště na mobilních zařízeních obtížně čitelné. Tvrdili, že za matoucí a odrazující lze považovat zejména informace uvedené na standardizovaném formuláři pro účely spojených cestovních služeb, protože cestující primárně informují o tom, že nebudou využívat práva týkající se souborných služeb.

Skutečným cílem tohoto požadavku na informace však bylo upozornit spotřebitele na odlišnou úroveň ochrany poskytované v souvislosti se souhornými službami a ochrany poskytované v souvislosti se spojenými cestovními službami, a dát jim tak možnost se informovaně rozhodovat mezi těmito dvěma modely. Spotřebitelské organizace jsou toho názoru, že transparentnost by měla být dále posílena informováním cestujících, kteří si rezervují samostatnou cestovní službu, o úrovni ochrany s tím spojené, což je v případě přepravních služeb zajištěno nařízeními EU o právech cestujících[24].

Zástupci podniků v oblasti cestovního ruchu navrhují, zejména s ohledem na onemocnění COVID-19, vylepšit informace pro spotřebitele a jejich ochranu ve vztahu ke všem cestovním službám, včetně samostatných služeb. Mají za to, že by to mohlo vést k větší

---

[20] Pokud jde o požadavek na poskytnutí informací, zda jsou cesta či pobyt obecně vhodné pro osoby s omezenou schopností pohybu (čl. 5 odst. 1 písm. a) bod viii) směrnice), objevily se námitky, že poskytnutí těchto informací není vždy snadné, protože může záviset na různých faktorech, s nimiž se pořadatel seznámí až poté, co si cestující služby vybere. Tyto informace by proto měly být poskytovány spíše na žádost cestujícího.

[21] Části A, B a C přílohy I.

[22] Části A, B, C, D a E přílohy II.

[23] Ref. č. ARES(2020)270448.

[24] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91 (Úř. věst. L 46, 17.2.2004, s. 1); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě (Úř. věst. L 315, 3.12.2007, s. 14); nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1177/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o právech cestujících při cestování po moři a na vnitrozemských vodních cestách a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. L 334, 17.12.2010, s. 1); nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 181/2011 ze dne 16. února 2011 o právech cestujících v autobusové a autokarové dopravě a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 1).

svobodě hospodářských subjektů a spotřebitelů při výběru kombinace cestovních služeb (plně chráněných souborných služeb nebo kombinace cestovních služeb ve stylu spojených cestovních služeb s jasnou odpovědností každého poskytovatele za řádné poskytování služeb).

3.3 Prosazování

Článek 24 směrnice vyžaduje, aby členské státy zajistily přiměřené a účinné prostředky k zajištění dodržování této směrnice. Prosazování je v jednotlivých členských státech organizováno odlišně v souladu s jejich příslušnými právními tradicemi. Jelikož se velká část ustanovení směrnice týká smluvního vztahu mezi pořadatelem a cestujícím, mohou cestující tato ustanovení prosazovat v soukromoprávní rovině před soudy nebo orgány pro alternativní řešení sporů. Směrnice spadá do oblasti působnosti nové směrnice o zástupných žalobách, kterou budou muset členské státy provést do konce roku 2022[25]. Podle této směrnice budou moci oprávněné subjekty podávat kolektivní žaloby, a to jak za účelem ukončení porušování práv cestujících, tak za účelem dosažení nápravy. Podle studie o posuzování shody (viz výše bod 2.2) jsou navíc ve většině členských států alespoň některé požadavky směrnice předmětem správních nebo trestních sankcí. Veřejnoprávní prosazování je zvláště důležité pro kontrolu dodržování požadavků na ochranu pro případ platební neschopnosti a požadavků na informace.

Směrnice spadá do oblasti působnosti nařízení (EU) 2017/2394 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů (dále jen „nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele“)[26]. Některé orgány při výměnách v rámci sítě pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele informovaly o donucovacích opatřeních na vnitrostátní úrovni. Přeshraniční porušení směrnice, která poškodila, poškozují nebo mohou poškodit společné zájmy spotřebitelů, lze na veřejnoprávní úrovni prosazovat rovněž prostřednictvím mechanismu spolupráce stanoveného nařízením o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele.

Alternativní řešení sporů a řešení sporů on-line

Směrnice 2013/11/EU o alternativním řešení spotřebitelských sporů (dále jen „směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů“)[27] a nařízení (EU) č. 524/2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line (dále je „nařízení o řešení sporů on-line“)[28] stanovily horizontální legislativní rámec, který se vztahuje i na směrnici. Národní prostředí pro alternativní řešení sporů jsou rozmanitá[29]. V některých členských státech se orgány pro

[25] Viz bod č. 53 přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1828 ze dne 25. listopadu 2020 o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES (Úř. věst. L 409, 4.12.2020, s. 1).

[26] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004, Úř. věst. L 345, 27.12.2017 , s. 1, bod 25 přílohy.

[27] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů) (Úř. věst. L 165, 18.6.2013, s. 63).

[28] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013 ze dne 21. května 2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (nařízení o řešení spotřebitelských sporů on-line) (Úř. věst. L 165, 18.6.2013, s. 1).

[29] Viz zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU o alternativním řešení spotřebitelských sporů a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line, COM(2019) 425 final, ze dne 25. září 2019.

alternativní řešení sporů odpovědné za „přepravní služby“ zabývají rovněž spory týkajícími se souborných cestovních služeb, přičemž v jiných členských státech se tímto odvětvím zabývají zbytkové orgány alternativního řešení sporů pro spotřebitelské spory[30]. Spotřebitelé, kteří nakupují zboží nebo služby on-line, mohou využít Evropskou platformu pro řešení sporů on-line, avšak dostupné údaje ukazují, že počet stížností souvisejících se souhrnými cestovními službami podaných prostřednictvím platformy pro řešení sporů on-line je stále nízký[31].

Komise nemá k dispozici přesné údaje o míře účasti pořadatelů na řízeních v rámci alternativního řešení sporů. Spotřebitelské organizace a některé vnitrostátní orgány pro alternativní řešení sporů[32] však uvádějí, že dobrovolná účast na alternativním řešení sporů v odvětví souborných cestovních služeb je obecně velmi nízká.

Francouzský orgán pro alternativní řešení sporů Médiation Tourisme et Voyage pokrývá v podstatě celé odvětví cestování a dopravy. V roce 2019 obdržel 8 667 žádostí (přibližně 21 % z nich se týkalo typických souborných služeb); u 5 449 byla navržena smírná řešení, která byla v 93,5 % případů přijata[33]. Hlavními tématy sporů týkajících se souborných cestovních služeb byly plnění smlouvy, zrušení nebo změny smlouvy a kvalita služby.

Německé orgány informovaly útvary Komise, že v období 2016–2019 se 24 % žádostí o řešení sporů podaných u Universalschlichtungsstelle des Bundes (Spolkový obecný smírčí orgán) týkalo služeb v odvětví volného času, zejména souborných služeb pro cesty. Kvůli narušení cestování následkem pandemie COVID-19 se od začátku roku 2020 do konce srpna počet žádostí týkajících souborných služeb pro cesty zvýšil na 27 % z celkového počtu sporů[34].

Průzkum dopadu onemocnění COVID-19 na orgány pro alternativní řešení sporů provedený útvary Komise ukázal, že obecně se těmto orgánům podařilo zvládnout větší pracovní zátěž, přičemž některé z nich zavedly digitální nástroje, např. videokonference.

Informace z evropských spotřebitelských center

V roce 2019 vyřídila síť evropských spotřebitelských center (ESC)[35] celkem 2 399 dotazů a 261 stížností souvisejících se směrnicí[36]. Kvůli onemocnění COVID-19 se v roce 2020 počet dotazů zvýšil o 368 % (11 226) a počet stížností o 250 % (914). Podíl případů souvisejících se směrnicí na celkovém počtu případů řešených evropským spotřebitelským centrem se

[30] Informace o oblastech působnosti orgánů pro alternativní řešení sporů jsou k dispozici na platformě pro řešení sporů on-line: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2.

[31] V období od března do prosince 2020 podali spotřebitelé prostřednictvím platformy Komise pro online řešení sporů 323 stížností na internetové obchodníky v oblasti souborných služeb pro cesty.

[32] Např. německý smírčí orgán pro osobní dopravu söp a obecný smírčí orgán pro spotřebitele.

[33] Viz výroční zpráva Médiation Tourisme et Voyage za rok 2019, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

[34] Viz také výroční zpráva Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] ESC je síť nezávisle řízených poboček spolufinancovaná Evropskou komisí. Poskytuje bezplatné informace a poradenství spotřebitelům, kteří pořizují výrobky a služby v rámci EU, a pomáhá při mimosoudním urovnávání sporů mezi obchodníky a spotřebiteli z různých členských států EU.

[36] Dotazy zahrnují všechny žádosti o informace a pomoc, které evropská spotřebitelská centra obdržela. Stížnosti zahrnují případy, kdy evropská spotřebitelská centra kontaktovala obchodníka s cílem najít řešení.

navíc významně zvýšil z 2 % v roce 2019 na 7 % z celkového počtu případů v roce 2020[37]. Průměrná doba řešení případu zůstala stejná a míra dosažení úspěšného nebo neutrálního[38] výsledku intervence evropského spotřebitelského centra u obchodníka se zvýšila z 61 % v roce 2019 na 70 % v roce 2020[39]. V roce 2019 byly hlavním tématem dotazů a stížností (39 %) nesrovnalosti při poskytování služeb, klamavé jednání nebo opomenutí. V roce 2020 byly tématem číslo jedna (62 %) zrušení a neplnění smlouvy. Evropská spotřebitelská centra vydala v roce 2020 brožuru o výkladu směrnice[40] a sdílela často kladené dotazy na svých národních internetových stránkách a kanálech sociálních médií s cílem pomoci spotřebitelům s ohledem na nárůst stížností týkajících se odvětví cestovního ruchu, která zahrnuje i souborné služby.

4. Ochrana pro případ platební neschopnosti

Podle článku 17 směrnice musí pořadatelé poskytnout záruku vrácení veškerých plateb uskutečněných cestujícími, nejsou-li příslušné cestovní služby poskytnuty v důsledku platební neschopnosti pořadatele. Pokud je součástí souborných služeb přeprava osob, zahrnuje tato záruka rovněž repatriaci cestujících. I když si členské státy ponechaly možnost zvolit si způsob, jakým má být ochrana pro případ platební neschopnosti poskytnuta, musí v souladu s požadavky stanovenými v článku 17 směrnice zajistit, aby tato ochrana byla účinná. Ve srovnání se systémem podle směrnice z roku 1990 došlo na základě směrnice z roku 2015 k celkovému významnému zlepšení vnitrostátních systémů ochrany pro případ platební neschopnosti. Ve 21 členských státech organizuje ochranu pro případ platební neschopnosti samotné odvětví, a to buď prostřednictvím soukromých záručních fondů, pojišťoven, kombinace obou, nebo jiných forem soukromých služeb, jako jsou bankovní záruky. Dva členské státy (Finsko a Portugalsko) založily záruční fond zřízený jako veřejný subjekt. Čtyři členské státy (Česko, Dánsko, Malta, Polsko) a Spojené království mají smíšený systém, což znamená, že soukromoprávní formu záruk doplňuje veřejně spravovaný záruční fond (dvojí úroveň) nebo že záruční fondy spravují organizace smíšené veřejné a soukromé povahy.

4.1 Fungování systémů ochrany pro případ platební neschopnosti – úpadek společnosti Thomas Cook

Krach britské společnosti Thomas Cook Group plc., jedné z předních světových skupin působících v oblasti volnočasového cestování, jejíž tržby rok před úpadkem činily 9,6 miliardy GBP a která v této době měla přibližně 19 milionů klientů, v září 2019 otřásl celým odvětvím cestovního ruchu. Společnost Thomas Cook působila v celé EU prostřednictvím různých dceřiných společností a značek v několika členských státech a měla více než 21 000 zaměstnanců. Úpadek se dotkl přibližně 600 000 rekreantů, kteří buď museli být repatriováni, nebo jim bylo třeba vrátit peníze, které zaplatili předem. Byli dotčeni cestující téměř ve všech zemích EU.

Pokud si cestující zakoupili souborné služby pro zájezdy, vztahovaly se na ně příslušné vnitrostátní systémy ochrany pro případ platební neschopnosti.

---

[37] Další informace o souvislostech, za nichž došlo k nárůstu dotazů souvisejících s cestováním, jsou k dispozici ve zprávě „15 Years of ECC Net“ (15 let sítě ESC): https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

[38] Neutrálním výsledkem je situace, kdy je případ postoupen orgánu pro alternativní řešení sporů nebo kdy se spotřebitelům nepodaří docílit ve svém případě pokroku (např. nedodají dokumentaci požadovanou evropským spotřebitelským centrem).

[39] Srovnávaly se stížnosti podané a vyřešené v roce 2020 a stížnosti podané a vyřešené v roce 2019.

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf.

Úřad pro civilní letectví Spojeného království (dále jen „úřad pro civilní letectví“) uspořádal největší mírovou repatriaci více než 140 000 cestujících. Jen ve Velké Británii vyřídil příslušný orgán přibližně 340 000 žádostí v hodnotě téměř 350 milionů GBP krytých vládním systémem ochrany licencovaných leteckých dopravců[41].

Kvůli úpadku německých dceřiných společností skupiny Thomas Cook uvázlo v zahraničí přibližně 140 000 cestujících, kteří byli repatriováni s pomocí poskytovatele ochrany pro případ platební neschopností Zurich Versicherungen[42]. Ochrana pro případ platební neschopnosti však nepostačovala k úplnému pokrytí náhrad cestujícím, kteří ještě neodcestovali do cílové destinace (v odhadované výši 287,4 milionu EUR), a to z důvodu omezení odpovědnosti pojišťoven kryjících toto riziko[43]. Spolková vláda se zavázala kompenzovat všem postiženým cestujícím rozdíl mezi zaplacenými zálohami a výší náhrad, které obdrželi od pojišťovny kryjící společnosti skupiny Thomas Cook nacházející se v platební neschopnosti[44]. Podle informací poskytnutých německými orgány dokončilo na začátku února 2021 celkem 105 306 cestujících registraci těchto nároků a je možné, že zaregistrováno bude až 10 000 dalších nároků[45].

Ve Francii bylo zasaženo více než 53 000 cestujících a náklady cestovního záručního fondu APST, který kryl francouzské dceřiné společnosti skupiny Thomas Cook, se odhadují na 40 až 50 milionů EUR. Přibližně 10 500 cestujících bylo repatriováno a více než 30 000 zákazníků mohlo strávit svůj pobyt s jinou cestovní kanceláří. Vyplácení náhrad více než 11 500 cestujícím může začít až po skončení insolvenčního řízení a dokončení soupisu všech oprávněných náhrad.

Společnost Thomas Cook měla zajištěnu ochranu pro případ platební neschopnosti v každém z členských států, v němž byly založeny různé její dceřiné společnosti, a nespoléhala se na mechanismus vzájemného uznávání podle směrnice. Proto byly náklady na repatriaci dotčených cestujících v celé EU a na vyplácení náhrad těmto cestujícím rozděleny mezi různé poskytovatele ochrany pro případ platební neschopnosti v členských státech a nespočívaly na jediném cestovním záručním fondu nebo pojišťovně.

4.2 Posouzení

4.2.1 Repatriace cestujících a vrácení plateb

Vzhledem k rozsahu úpadku společnosti Thomas Cook lze obecně říci, že systémy ochrany pro případ platební neschopnosti fungovaly dobře, přestože byly vystaveny velkému náporu. Dotčení cestující, kteří se již nacházeli v cílové destinaci, byli repatriováni nebo mohli svůj pobyt ukončit podle plánu. Podle informací, které má Komise k dispozici, cestující, kteří ještě

[41] https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159.

[42] https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

[43] Viz https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808

[44] Viz tiskové sdělení federální vlády 417 ze dne 11. prosince 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. V reakci na úpadek společnosti Thomas Cook se německá vláda rozhodla reformovat systém ochrany pro případ platební neschopnosti ve vztahu k souborným cestovním službám, viz https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

[45] Viz také informace na webu německého ministerstva spravedlnosti a ochrany spotřebitele o postupu, jak nárok uplatnit https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (stránka navštívena 15. prosince 2020).

nezačali využívat své souborné služby, již obdrželi nebo by měli obdržet náhradu svých zaplacených záloh. V některých členských státech však museli cestující na vrácení uskutečněných plateb dlouho čekat nebo po více než roce od úpadku společnosti Thomas Cook ještě neobdrželi náhradu v plné výši, přestože čl. 17 odst. 5 směrnice vyžaduje vrácení uskutečněných plateb na žádost cestujícího bez zbytečného odkladu.

4.2.2 Pojistitelnost rizik

Některé zúčastněné strany z řad podniků zastoupené v expertní skupině zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice a orgány vyjádřily obavy, že může být stále obtížnější najít vhodné poskytovatele ochrany pro případ platební neschopnosti, kteří by byli ochotni a schopni krýt rizika spojená s úpadkem velkých pořadatelů, a to zejména v hlavní sezoně. Ochranu pro případ platební neschopnosti poskytuje poměrně málo cestovních záručních fondů a pojišťoven. Objevila se zpráva, že banky již nebudou poskytovat záruku pořadatelům a že rovněž některé z již relativně malého počtu pojišťoven nabízejících ochranu pro případ platební neschopnosti se stahují z trhu (např. v Rakousku[46] a Belgii[47]). Je proto důležité najít stabilní systém, který účinně ochrání cestující před rizikem platební neschopnosti. Za účelem řešení různých problémů byl mimo jiné předložen nápad, že jeden pořadatel by měl několik poskytovatelů záruky nebo že by byl zřízen celoevropský záruční fond jako jakési zajištění pro ručitele v první linii.

4.2.3 Rozdíly mezi vnitrostátními systémy ochrany pro případ platební neschopnosti

Směrnice vyžaduje, aby ochrana pro případ platební neschopnosti byla „účinná“, avšak ponechala členským státům možnost volby, jakým způsobem má být tato ochrana poskytnuta (viz 39. bod odůvodnění směrnice). Problémy se zajištěním repatriace a s vyplácením náhrad v některých členských státech vedou k tomu, že spotřebitelské organizace požadují další harmonizaci vnitrostátních systémů ochrany pro případ platební neschopnosti, která by zahrnovala minimální kritéria pro návrh systému ochrany pro případ platební neschopnosti, s cílem zajistit dostatečné financování záručních fondů. Oproti směrnici z roku 1990 však směrnice poskytuje podrobnější informace o požadované ochraně pro případ platební neschopnosti již nyní, přičemž téma, do jaké míry by směrnice měla být v tomto ohledu normativní, při legislativních jednáních o této směrnici vyvolávalo kontroverzi. Zástupci odvětví pojišťovnictví poukázali na to, že repatriace může lépe organizovat samotné odvětví cestovního ruchu (např. prostřednictvím záručního fondu), přičemž hlavní činností finančních institucí je řešení plateb.

4.2.4 Upřednostňování pokračování poskytování souborných služeb pro pobyty

Zástupci cestovních záručních fondů v expertní skupině zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice zejména zdůraznili, že v případě platební neschopnosti pořadatele bude pro cestující a poskytovatele cestovních služeb nejlepším řešením pokračování poskytování rezervovaných souborných služeb namísto repatriace nebo vrácení plateb[48]. V 39. bodě odůvodnění směrnice se uvádí, že by měla existovat možnost nabídnout cestujícím pokračování poskytování souborných služeb.

[46] Viz sedmý bod odůvodnění rozhodnutí Komise ze dne 4. února 2021 v případu o státní podpoře SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

[47] Viz zápis ze čtvrté schůze expertní skupiny zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice (24.11.2020).

[48] Viz zápis ze třetí schůze expertní skupiny zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice (3.12.2019).

4.2.5 Omezení záloh

Záloha je obvyklý způsob platby za souborné cestovní služby. Na základě vnitrostátní judikatury týkající se zneužívajících smluvních klauzulí jsou v Německu zálohy za souborné cestovní služby vybírané v okamžiku rezervace v zásadě omezeny na maximálně 20 %, pokud pořadatel řádně neodůvodní vyšší zálohu kvůli výdajům vzniklým v okamžiku uzavření smlouvy; zbytek je splatný nejpozději 30 dní před zahájením cesty[49]. Úpadek společnosti Thomas Cook nicméně v Německu vedl k uplatnění nároků na vrácení uskutečněných plateb v odhadované výši 287,4 milionu EUR, což nakonec přimělo vládu k proplacení provedených plateb, které dosud nebyly vráceny (viz oddíl 4.1 výše). Omezení záloh na souborné služby pro cesty, která se však neuplatní, pokud je k dispozici neomezená ochrana pro případ platební neschopnosti, existují také v Rakousku[50].

Spotřebitelské organizace a organizace cestujících přišly s myšlenkou omezit výši záloh a vyžadovat od cestujících platbu pouze v případě, že jim služba bude poskytnuta, což by mělo za cíl snížit pravděpodobnost, že cestující budou vystaveni rizikům spojeným s platební neschopností, ale také snížit rizika poskytovatelů záruk, a tím i náklady na tyto záruky. Argumentují, že omezením záloh by se riziko kryté systémy ochrany pro případ platební neschopnosti mohlo omezit zejména na repatriaci a cestující by byli lépe chráněni v případě zrušení[51].

Vzhledem k tomu, že předplacené služby, jako je přeprava cestujících, jsou mnohdy součástí balíčku, by bylo třeba posoudit, nakolik je s ohledem na širší ekosystém cestovního ruchu proveditelné zavést v odvětví souborných služeb pro cesty omezení záloh, jaký by měl být jeho rozsah a co by jej případně komplikovalo.

Zástupci odvětví dopravy a cestovního ruchu se domnívají, že omezení záloh by mohlo zhoršit jejich likviditu v kritických situacích. Poukazují také na to, že platba záloh je v oblasti cestovních služeb celosvětovým standardem a jednostranné požadavky EU omezující tento obchodní model by mohly mít dalekosáhlé důsledky a narušit rovné podmínky vůči konkurentům ze zemí mimo EU. Zástupci odvětví navíc zdůrazňují, že důvodem, proč lze ceny souborných služeb pro pobyty udržovat na nízké úrovni, je, že poskytovatelé cestovních služeb nakupují velké množství hotelových a přepravních kapacit předem, což financují zálohami od spotřebitelů[52].

---

[49] Viz rozsudky Spolkového soudního dvora ze dne 9. prosince 2014, X ZR 13/14 a ze dne 25. července 2017, X ZR 71/16,http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1,Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de).

[50] Viz § 4 odst. 4 pokynu pro souborné cestovní služby (Pauschalreiseverordnung): zálohy lze přijímat až 11 měsíců před dohodnutým koncem cesty; zálohy vyšší než 20 % lze požadovat nejdříve dvacet dní před zahájením cesty, ledaže je k dispozici neomezená ochrana pro případ platební neschopnosti.

[51] Viz také stanovisko Verband Deutsches Reisemanagement e.V. z května 2020 na https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (prosinec 2020) zadaná německou organizací spotřebitelů vzbv (dosud nezveřejněno); zápis ze třetí schůze expertní skupiny zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice (3.12.2019). Viz také pracovní dokument útvarů Komise SWD(2020) 331 final, 9.12.2020, bod 947.

[52] Podle britské spotřebitelské organizace „Which?“ jsou souborné služby pro pobyty na období letních prázdnin 2021 levnější, než rezervace „svépomocí“, viz https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (navštíveno 16. prosince 2020).

4.2.6 Ochrana pro případ platební neschopnosti v případě úpadku dopravce

Evropský parlament ve svém usnesení vydaném v reakci na úpadek společnosti Thomas Cook[53] uznal účinnost repatriace, a pokud jde o směrnici, nevyjádřil žádné obavy. Parlament však v této souvislosti zopakoval svůj požadavek, aby v rámci revize nařízení č. 261/2004 o právech cestujících v letecké dopravě byla ochrana pro případ platební neschopnosti rozšířena i na situace, kdy si cestující zakoupil pouze letenku. Platební neschopnost letecké společnosti může mít dopad na cestující, cestovní kanceláře a zprostředkovatele. Je-li například smlouva o souborných službách pro cesty s letovou složkou zrušena v souladu se směrnicí, může pořadateli vzniknout povinnost vrátit cestujícímu celou částku bez ohledu na to, zda ji ještě má k dispozici, nebo zda ji bude moci získat zpět od letecké společnosti. V souvislosti s krizí COVID-19 se stal ještě naléhavějším požadavek řady zúčastněných stran zastupujících podniky z oblasti cestovního ruchu a spotřebitele, aby byla zavedena povinná ochrana pro případ platební neschopnosti, již mají poskytovat letecké společnosti. Zpráva kulatého stolu pro letectví o oživení evropského letectví (listopad 2020) připouští, že tato krize ukazuje, že cestující mají pocit, že by v případě platební neschopnosti leteckých společností nemuseli být chráněni, a naznačuje, že by se mohly dále analyzovat dopady ochrany pro případ platební neschopnosti leteckých společností[54].

Ve své strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu ze dne 9. prosince 2020 Komise uvedla, že „*EU musí pomáhat cestujícím, když dopravci zbankrotují nebo procházejí velkou krizí likvidity jako v případě pandemie COVID-19. Cestující, kteří uvízli na letišti, musí být repatriováni a v případě zrušení ze strany dopravců jim musí být letenky proplaceny. Komise zvažuje možnosti a výhody různých možností ochrany cestujících před takovými událostmi a případně předloží legislativní návrhy*“[55].

5. Pandemie COVID-19

Dne 30. ledna 2020 vyhlásila Světová zdravotnická organizace ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu v důsledku globální nákazy COVID-19, kterou dne 11. března 2020 charakterizovala jako pandemii.

Pandemie COVID-19 vyústila v bezprecedentní celosvětové omezení cestování, které způsobilo, že cestování v Evropě a mnoha dalších částech světa se téměř zastavilo. To má vážný dopad na celý ekosystém cestovního ruchu. Údaje Světové organizace cestovního ruchu (UNWTO) ukazují, že za leden až říjen 2020 došlo ve srovnání s rokem 2019 ke snížení výsledků cestovního ruchu v Evropě o 72 %[56]. Kromě ztráty příjmů jsou pořadatelé

---

[53] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. října 2019 o negativním dopadu úpadku společnosti Thomas Cook na cestovní ruch EU [2019/2854 (RSP)], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_EN.pdf.

[54] https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, s. 10.

[55] Sdělení Komise COM(2020) 789 final, bod 91.

[56] Světová organizace cestovního ruchu Organizace spojených národů, vyjádřeno v mezinárodních příjezdech turistů, viz https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Evropská asociace cestovních kanceláří a agentur (ECTAA) uvádí ve srovnání s rokem 2019 průměrně 80% snížení obratu, viz https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Údaje Eurostatu ukazují za období leden až září 2020 49% pokles počtu nocí strávených v turistických ubytovacích zařízeních v EU, viz https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Společné výzkumné středisko Komise na základě údajů z dubna až května 2020 odhadlo do konce roku pokles o 68 % v případě, že nastane „scénář

zasaženi zejména skutečností, že žádosti cestujících o vrácení plateb v důsledku zrušení svou hodnotou výrazně převyšují hodnotu nových rezervací. Společné výzkumné středisko Komise ve scénáři „druhé vlny“ odhadlo, že v důsledku poklesu počtu přijíždějících turistů v roce 2020 může být v hospodářství EU ohroženo 11,7 milionu pracovních míst[57]. Do prosince 2020 zároveň tisíce spotřebitelů neobdržely podle spotřebitelských organizací finanční náhrady za zrušené pobyty[58].

5.1 Zrušení cest z důvodu onemocnění COVID-19

Onemocnění COVID-19 mělo za následek uplatňování ustanovení směrnice týkajících se „nevyhnutelných a mimořádných okolností“, které jsou definovány v čl. 3 odst. 12 směrnice jako „*situace, již strana, která se jí dovolává, nemůže ovlivnit a jejímž důsledkům nelze zabránit ani přijetím veškerých přiměřených opatření*“[59]. Významná rizika pro lidské zdraví, jako je výskyt ohniska závažného onemocnění v cílové destinaci nebo v její bezprostřední blízkosti, jsou obvykle považována za nevyhnutelné a mimořádné okolnosti (viz 31. bod odůvodnění směrnice).

V souladu s článkem 12 směrnice může cestující ukončit smlouvu o souborných službách pro cesty bez pokuty, jestliže „*v destinaci nebo jejím bezprostředním okolí nastaly nevyhnutelné a mimořádné okolnosti, které mají výrazný dopad na poskytování souborných služeb nebo na přepravu osob do destinace*“(čl. 12 odst. 2 směrnice). Pořadatel souborných služeb může smlouvu ukončit rovněž bez pokuty, pokud mu v plnění smlouvy brání „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ (čl. 12 odst. 3 směrnice). V těchto případech má cestující právo na vrácení veškerých plateb uskutečněných za souborné služby do čtrnácti dní po ukončení smlouvy (čl. 12 odst. 4 směrnice).

Dne 5. března 2020, s aktualizací ze dne 19. března 2020, zveřejnily útvary Komise na internetových stránkách Komise neformální pokyny k uplatňování směrnice o souborných cestovních službách v souvislosti s onemocněním COVID-19[60], které potvrzují právo cestujícího na vrácení veškerých plateb, pokud na základě individuálního posouzení každého případu vyjde najevo, že byly splněny podmínky čl. 12 odst. 2 nebo 3 směrnice. V této poznámce útvary Komise rovněž uvedly, že s ohledem na stav peněžních toků pořadatelů by cestující měli zvážit přijetí možnosti, že poskytnutí jejich souborných služeb pro cesty bude odloženo na pozdější dobu, což lze s ohledem na současnou nejistotu ohledně cestovních plánů provést dobropisem („poukazem“). Několik členských států požádalo Komisi, aby

---

druhé vlny“, Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

[57] Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

[58] Viz hodnocení provádění doporučení Komise EU o „poukazech“ členskými státy vypracované Evropskou organizací spotřebitelů ze dne 14. prosince 2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

[59] Podle zápisu z druhého pracovního setkání zaměřeného na provádění ze dne 13. června 2016 (s. 19) je třeba význam pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“ ve smyslu směrnice vykládat tak, že příslušná událost nebyla v době rezervace předvídatelná nebo očekávatelná, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Uvedené zápisy nevyjadřují oficiální stanovisko Komise k výkladu směrnice. V čl. 4 odst. 6 bodě ii) směrnice Rady 90/314/EHS byl použit výraz „*vyšší moc, tedy neobvyklé a neočekávané okolnosti nezávislé na straně, která se na ně odvolává, jejichž důsledkům nebylo možno přes veškeré vyvinuté úsilí předejít*“.

[60] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, zveřejněno na internetových stránkách Komise věnovaných reakci na onemocnění COVID-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_en.

pozastavila platnost práva na vrácení peněz do čtrnácti dnů a/nebo jej nahradila dočasným řešením pomocí poukazů[61].

V dopise ze dne 27. března 2020 adresovaném všem členským státům[62] komisař Reynders připomněl, že na případy zrušení souvisejících s onemocněním COVID-19 je třeba uplatnit právo cestujících na náhradu. Ke zmírnění problémů s likviditou podniků navrhl, že by cestovní kanceláře mohly nabízet poukazy za podmínky, že cestující 1) by měli možnost volby, zda poukaz přijmou, a 2) by měli možnost požádat o vrácení veškerých plateb, pokud poukaz nakonec nevyužili. Komisař Reynders kromě toho též zdůraznil potřebu přijmout opatření k zajištění spolehlivé ochrany pro případ platební neschopnosti za účelem zvýšení důvěry cestujících v tuto volbu.

5.1.1 Doporučení Komise ohledně poukazů

Dne 13. května 2020 přijala Komise doporučení (EU) 2020/648 o poukazech nabízených cestujícím jako alternativa k vrácení peněz za zrušené souborné cestovní a přepravní služby a v souvislosti s pandemií COVID-19[63]. V tomto doporučení Komise znovu připomněla právo na vrácení peněz podle platných právních předpisů EU, zejména směrnice a nařízení EU o právech cestujících. Doporučení současně uznává, že situace v oblasti peněžních toků a příjmů v odvětvích dopravy a cestování je kvůli četným případům zrušení, k nimž došlo v důsledku koronavirové pandemie, neudržitelná. Komise proto doporučila způsoby, jak lze zvýšit atraktivitu poukazů jako alternativy k vrácení peněz s cílem zvýšit jejich přijímání ze strany cestujících. Doporučení rovněž poukázalo na to, jaký druh režimů lze v Unii využít k podpoře podniků v odvětvích cestování a dopravy.

Komise na toto doporučení upozornila všechny členské státy prostřednictvím dopisu komisařů Reynderse a Vălean ové ze dne 14. května 2020[64]. Komise mimo jiné požadovala řádné uplatňování směrnice a nařízení EU o právech cestujících a včasné a účinné odhalení a sankcionování postupů porušujících tato pravidla[65].

Svým doporučením dala Komise jasný signál členským státům a zúčastněným stranám, že nebude přihlížet k požadavkům na snížení úrovně ochrany spotřebitele[66]. V návaznosti na doporučení Komise některé členské státy[67] přijaly právní předpisy o dobrovolných poukazech

---

[61] V tomto ohledu viz např. rozhodnutí německé vlády ze dne 2. dubna 2020 požádat Komisi o předložení návrhů na úrovni EU týkajících se souborných cestovních služeb a práv cestujících, aby se v případě zrušení souvisejícího s onemocněním COVID-19 vracení plateb v penězích dočasně nahradilo poukazy, https: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744.

[62] Ref. č. ARES(2020)1801052.

[63] Úř. věst. L 151, 14.5.2020, s. 10.

[64] Ref. č. ARES(2020)2559372.

[65] Viz také dokument s často kladenými dotazy na internetových stránkách Komise věnovaných reakci na koronavirus: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_en.pdf.

[66] Ve svém usnesení ze dne 19. června 2020 o dopravě a cestovním ruchu v roce 2020 a v dalších letech vyzval Evropský parlament Komisi, aby navrhla společná pravidla Unie pro podmínky, za nichž se budou vydávat poukazy v souvislosti s onemocněním COVID-19 a zároveň bude zachována vysoká míra ochrany spotřebitele; navrhl rovněž prozkoumat možnosti vytvoření režimu evropské cestovní záruky s cílem zabezpečit podnikům finanční likviditu, aby se zajistila náhrada výdajů cestujícím, jakož i náklady na jejich repatriaci a spravedlivá náhrada jakékoli škody utrpěné v případě úpadku společnosti, viz https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_EN.html, body 14 a 15.

[67] Regulační rámec pro dobrovolné poukazy stanovily např. Kypr, Německo, Maďarsko či Lotyšsko; po zahájení řízení o nesplnění povinnosti tak učinily i Řecko a Itálie. Dánsko, Německo, Nizozemsko a Polsko přijaly opatření státní podpory na podporu systémů ochrany pro případ platební neschopnosti.

v souvislosti se souborn ými službami pro cesty a/nebo přijaly opatření státní podpory na přímou podporu odvětví cestovního ruchu podle dočasného rámce pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím rozšíření onemocnění COVID-19[68] nebo podle Smlouvy[69]. Spotřebitelské organizace si nicméně stěžovaly, že země EU, letecké společnosti a cestovní kanceláře se doporučením Komise příliš neřídí[70].

5.1.2 Dočasná vnitrostátní pravidla odchylující se od směrnice

Podle informací Komise přijalo patnáct členských států zvláštní pravidla, která v rozporu s článkem 12 odst. 2, čl. 12 odst. 3 písm. b) a čl. 12 odst. 4 ve spojení s článkem 4 směrnice dočasně umožňují pořadatelům souborných služeb vydávat za zrušené cesty poukazy namísto vrácení peněz nebo vracet peníze až po uplynutí čtrnáctidenní lhůty.

V souladu s jasným postojem, který vyjádřila ve svém doporučení 2020/648, proto Komise zahájila proti jedenácti členským státům řízení o nesplnění povinnosti[71]. Proti čtyřem členským státům, v nichž ještě předtím, než Komise rozhodla o zahájení řízení o nesplnění povinnosti, skončila platnost dočasných odchylek od směrnice nebo byly změněny, Komise řízení o nesplnění povinnosti nezahájila. V okamžiku vydání této zprávy stále probíhají řízení o nesplnění povinnosti proti čtyřem členským státům.

Přestože již mezitím pozbyla platnosti, stále ještě se v několika členských státech projevovaly účinky vnitrostátních opatření, jež nebyla v souladu se směrnicí. Jednalo se například o situaci, kdy cestující na základě již neplatných nebo zrušených právních předpisů povinně obdrželi poukazy a museli nejprve počkat, až těmto poukazům skončí platnost, aby mohli uplatnit svůj nárok na vrácení záloh zaplacených za zrušené souborné služby pro cesty. Komise tyto členské státy naléhavě vyzvala k nápravě situace způsobené dřívějšími právními předpisy, které byly v rozporu se směrnicí, a zajistily, aby spotřebitelům, kteří dávají přednost vrácení peněz před poukazem, byly peníze skutečně vráceny, jak požaduje směrnice[72].

5.1.3 Vnitrostátní opatření státní podpory

Vedle obecných režimů státní podpory, které jsou dostupné rovněž pro hospodářské subjekty působící v odvětví cestovního ruchu, přijalo několik členských států zvláštní opatření státní podpory na podporu pořadatelů souborných cestovních služeb, a zejména vytvořilo systémy záruk pro poukazy s cílem zajistit, že v případě platební neschopnosti pořadatele budou

---

[68] Viz sdělení Komise ze dne 19. března 2020 – Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19, Úř. věst. C 91I, 20.3.2020, s. 1. Dočasný rámec byl změněn 3. dubna, 8. května, 29. června, 13. října 2020 a 28. ledna 2021, viz neformální konsolidované znění na internetových stránkách Komise na adresehttps://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

[69] Podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, a sice analogicky s přihlédnutím k některým požadavkům dočasného rámce.

[70] Viz hodnocení provádění doporučení Komise EU o „poukazech“ členskými státy ze dne 14. prosince 2020, vypracované Evropskou organizací spotřebitelů (*„Covid-19 and EU Travellers' Right – Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on „vouchers“*), https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

[71] Viz tisková sdělení Komise ze dne 2. července a 30. října 2020 (bod 5 – Spravedlnost): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_20_1212 a https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687.

[72] Dopis deseti členským státům ze dne 30. října 2020, ref. č. ARES(2020)6156146.

cestujícím vráceny peníze v souladu s doporučením Komise 2020/648. V souladu s dočasným rámcem pro opatření státní podpory nebo Smlouvou [73] schválila Komise tato opatření[74].

Dánsko kvůli rušení cest z důvodu šíření koronavirové nákazy přijalo úvěr ve výši 200 milionů EUR na podporu cestovního záručního fondu[75]. Německo s cílem zajistit, aby cestující namísto vrácení peněz přijímali dobrovolné poukazy, přijalo záruky ve výši 840 milionů EUR[76]. Prostřednictvím uvedených záruk se Německo snaží dosáhnout toho, aby se poukazy staly atraktivní alternativou k vrácení peněz. Polsko přijalo opatření na podporu cestovních kanceláří a dalších podniků působících v oblasti cestovního ruchu a kultury[77]. V rámci tohoto režimu polský stát jménem cestovních kanceláří, které budou muset tyto úvěry splácet, vrací peníze cestujícím dotčeným zrušeními spojenými s onemocněním COVID-19. Itálie přijala opatření za účelem poskytování přímých grantů cestovním kancelářím a agenturám k vyrovnání ztrát[78]. Nizozemsko přijalo úvěr ve výši 165 milionů EUR na podporu pěti nizozemských záručních fondů, které poskytují záruky pořadatelům souborných cestovních služeb[79]. Účelem této státní podpory je poskytnout likviditu fondům za účelem zajištění dostatečného krytí všech plateb cestujícím v případě platební neschopnosti hospodářských subjektů působících v odvětví cestovního ruchu, včetně náhrady za „koronapoukazy“. Bulharsko přijalo režim podpory ve výši přibližně 26 milionů EUR pro náhradu ztrát vzniklých cestovním kancelářím a agenturám v souvislosti s vracením peněz cestujícím, jejichž souborné služby byly zrušeny z důvodu onemocnění COVID-19[80]. Kypr přijal podporu v odhadované výši 86,6 milionu EUR ve formě záruk za dobropisy vydané spotřebitelům a pořadatelům souborných cestovních služeb s cílem zajistit tyto dobrovolné poukazy pro případ možné platební neschopnosti emitenta[81]. Švédsko přijalo podporu ve formě půjček cestovním agenturám a kancelářím, aby jim pomohlo při plnění jejich zákonných povinností při vracení peněz[82]. Rakousko přijalo podporu ve formě státních záruk, která má po omezenou dobu pokrývat riziko platební neschopnosti pořadatelů souborných cestovních služeb a zprostředkovatelů souvisejících cestovních služeb vzhledem k tomu, že banky a poskytovatelé pojištění se z trhu s pojištěním souborných cestovních služeb stáhly a pro pořadatele tohoto typu služeb a zprostředkovatele souvisejících cestovních služeb není snadné obstarat si na trhu dostupné záruky[83].

5.2 Problémy

5.2.1 Respektování práva cestujících na náhradu

Údaje za celou EU uvádějí, že několik tisíc cestujících, jimž musela být cesta zrušena kvůli onemocnění COVID-19, neobdrželo náhradu ve lhůtě čtrnácti dní, jak stanoví čl. 12 odst. 4 směrnice; buď jim vrácení peněz bylo odmítnuto, proti své vůli obdrželi poukaz, pořadatel nereagoval, peníze jim byly vráceny se značným zpožděním nebo jen částečně, nebo jim bylo

[73] Viz poznámka pod čarou 68.
[74] Viz poznámka pod čarou 69.
[75] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856
[76] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741.
[77] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102.
[78] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755
[79] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985.
[80] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990.
[81] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668.
[82] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639
[83] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

jinak bráněno v uplatnění jejich práva[84]. Rovněž nárůst počtu dotazů a stížností přijatých orgány pro alternativní řešení sporů, evropskými spotřebitelskými centry a spotřebitelskými organizacemi vede k obavám o to, do jaké míry se dodržují práva cestujících podle směrnice.

5.2.2 Potíže podniků

Jak je popsáno v oddíle 5.1, onemocnění COVID-19 mělo za následek uplatňování pojmu „nevyhnutelné a mimořádné okolnosti“, který je definován v čl. 3 odst. 12 směrnice. Třicátý první bod odůvodnění uvádí jako příklady těchto okolností „*válečný konflikt, jiné závažné bezpečnostní problémy jako terorismus, významná rizika pro lidské zdraví, například výskyt ohniska závažného onemocnění v cestovní destinaci, nebo přírodní katastrofy, jako například záplavy, zemětřesení či povětrnostní podmínky, jež znemožňují bezpečně cestovat*“. Tyto události jsou obvykle, avšak ne nutně, omezeny na konkrétní destinaci nebo část světa.

Pořadatelé často mohou tyto události řešit změnou destinace, odložením termínu cesty nebo vrácením peněz cestujícímu, což financují prostřednictvím příjmů z rezervací jiných destinací, pokud se tyto okolnosti vyskytnou izolovaně v konkrétní destinaci. V případě pandemie, jako je COVID-19, která v globálním měřítku vede k tomu, že se cestování na delší dobu téměř zastaví, jsou však výdaje spojené s povinností vrácení peněz výrazně vyšší než příjmy z nových rezervací. Pořadatelé navíc často mají fixní náklady, které napínají finanční situaci společností. To může v konečném důsledku poškodit zájmy cestujících, kteří v případě úpadku pořadatele musí uplatnit nároky vůči konkurzní podstatě.

Doporučení Komise o poukazech (viz výše 5.1.1) mělo za cíl řešit rovněž problémy s likviditou pořadatelů způsobené masivním rušením v důsledku onemocnění COVID-19. Tyto problémy s likviditou jsou ještě umocněny tím, že pořadatelé musí cestujícím vrátit plnou cenu souborných služeb, aniž by sami vždy včas obdrželi náhradu předplacených služeb, které tvoří část těchto souborných služeb. Pokud se poskytovatelé služeb mezitím ocitnou v úpadku, může se stát, že pořadatelé nedostanou zpět žádné finanční prostředky. To může způsobit nespravedlivé rozdělení zátěže mezi jednotlivé provozovatele v rámci cestovního ekosystému[85].

Někteří pořadatelé souborných služeb a zprostředkovatelé uvádějí, že letecké společnosti během krize COVID-19 zastavily ve vztahu k pořadatelům a dalším cestovním agenturám automatický mechanismus zpětné úhrady prostřednictvím globálních distribučních systémů (počítačových rezervačních systémů), ale pořadatelé přitom museli vracet peníze cestujícím.

Nerovný vztah mezi podniky dále zhoršují různé právní režimy pořadatelů a poskytovatelů přepravních služeb. Na rozdíl od směrnice nemají cestující, kteří sami zruší let nebo jinou dopravní službu, právo na náhradu podle nařízení EU o právech cestujících, a to ani v případě mimořádných okolností. V takovém případě se právní důsledky, a zejména právo cestujícího na náhradu, řídí podmínkami smlouvy uzavřené mezi cestujícím a dopravcem a příslušným právem členských států. Pokud například cestující, který si zarezervoval souborné služby, jejichž součástí je let, zruší smlouvu o souborných cestovních službách v souladu se směrnicí, musí mu pořadatel vrátit peníze, avšak pokud se let uskutečnil, podle práva EU nemůže pořadatel požadovat vrácení peněz od letecké společnosti. Případné právo na vrácení peněz

[84] Viz zpráva Evropské organizace spotřebitelů, na niž se odkazuje v poznámce pod čarou č. 70, a průzkum, který tato organizace provedla mezi svými členy ohledně stížností v odvětví souborných služeb pro cesty (nezveřejněno).

[85] Třináctý bod odůvodnění doporučení Komise (EU) 2020/648.

by pořadatel musel spíše uplatnit podle příslušných právních předpisů dotyčného členského státu.

Někteří pořadatelé souborných cestovních služeb navrhli změnit článek 22 směrnice a doplnit povinnost poskytovatelů cestovních služeb vrátit peníze za služby, které nejsou poskytnuty z důvodu ukončení smlouvy o souborných cestovních službách, pokud pořadatel musí vrátit peníze cestujícímu. Naopak odvětví letecké dopravy vyjádřilo značné obavy, pokud jde o to, aby směrnice regulovala často složité obchodní vztahy mezi pořadateli a poskytovateli cestovních služeb.

5.2.3 Oficiální varování nebo doporučení ohledně cestování

Obecně se uznává, že oficiální varování ohledně cestování ze strany vnitrostátních orgánů je důležitým ukazatelem toho, že smlouva o souborných cestovních službách může být zrušena z důvodu nevyhnutelných a mimořádných okolností ovlivňujících uskutečnění cesty. Pokud však jde o právní závaznost varování nebo doporučení ohledně cestování vydávaných vládami, samotná směrnice mlčí, protože v době jejího přijetí byly některé členské státy rozhodně proti tomu, aby se směrnice na tato doporučení jakkoli odvolávala[86].

Vydávání doporučení ohledně cestování je v pravomoci členských států, které si vyměňují informace o doporučeních, která vydávají, prostřednictvím sítě Consular OnLine. Během pandemie COVID-19 vydávaly členské státy doporučení ohledně cestování nejen ve vztahu ke třetím zemím, ale také ve vztahu k ostatním členským státům, kterými obvykle odrazovaly od cest, jež nejsou nezbytně nutné. Vnitrostátní varování nebo doporučení ohledně cestování byla zpočátku vydávána nekoordinovaně. To způsobilo nejistotu podniků v oblasti cestovního ruchu a spotřebitelů ohledně jejich práv a povinností, zejména v přeshraničních situacích.

Rada v reakci na pandemii COVID-19 v EU přijala dne 13. října 2020 doporučení[87] o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu. Členské státy se dohodly na společné mapě úrovně rizika onemocnění COVID-19 v EU, kterou zveřejnilo Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí, ačkoli se přímo nezabývá doporučeními ohledně cestování. Kromě toho se členské státy zavázaly, že budou veřejnosti poskytovat jasné a včasné informace, mimo jiné prostřednictvím platformy Re-open EU[88]. Vzhledem k vývoji epidemiologické situace Rada doporučení dne 1. února 2021 pozměnila[89].

5.2.4 Poukazy

Na rozdíl od nařízení o právech cestujících směrnice výslovně nestanoví možnost vrácení peněz ve formě poukazu. Ve svém doporučení (EU) 2020/648 Komise uznala, že pořadatelé mohou v případě zrušení nabízet poukazy jako alternativu k vrácení peněz, avšak pod podmínkou dobrovolného přijetí ze strany cestujícího (viz výše oddíl 5.1.1).

---

[86] Návrh směrnice předložený Komisí, COM(2013) 512 final ze dne 9. července 2013, ve svém 26. bodě odůvodnění uvádí: „*Mělo by se mít za to, že nevyhnutelné a mimořádné okolnosti nastaly zejména tehdy, jsou-li k dispozici spolehlivé a veřejně dostupné zprávy, např. doporučení vydaná orgány členských států, zrazující od cest do dané destinace.*“ Toto prohlášení bylo během legislativních jednání vypuštěno.

[87] Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (Úř. věst. L 337, 14.10.2020, s. 3).

[88] https://reopen.europa.eu/en.

[89] Doporučení Rady (EU) 2021/119 ze dne 1. února 2021, kterým se mění doporučení (EU) 2020/1475 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (Úř. věst. L 36I, 2.2.2021, s. 1).

Německo[90], Maďarsko[91], Lotyšsko[92] a Kypr[93] přijaly vnitrostátní pravidla stanovující právní rámec pro poukazy v odvětví souborných cestovních služeb, pro jejichž přijetí se cestující mohou dobrovolně rozhodnout, přičemž zmíněná pravidla jsou v souladu s doporučením Komise, zejména co se týče ochrany před platební neschopností emitenta. Itálie a Řecko se při změně svých zákonů po zahájení řízení o nesplnění povinnosti řídily částmi doporučení. Španělsko s cílem zabránit zahájení řízení o nesplnění povinnosti změnilo své právní předpisy. Irsko zavedlo dobropisy na vrácení peněz garantované státem, které lze zákazníkům cestovních kanceláří a agentur působících v Irsku nabízet místo vrácení peněz, pokud s tím zákazníci souhlasí[94].

Komise jasně uvedla, že je třeba respektovat právo cestujících na náhradu stanovené směrnicí a že má za to, že poukazy jsou přijatelným řešením, pouze pokud není jejich přijetí pro cestujícího povinné.

5.2.5 Ochrana pro případ platební neschopnosti

Vyvstala otázka, zda se na nevyřízené nároky cestujících na vrácení peněz vztahují systémy ochrany pro případ platební neschopnosti zřízené v souladu se směrnicí. Článek 17 odst. 1 směrnice vyžaduje, aby pořadatelé poskytli záruku vrácení všech plateb uskutečněných cestujícím „*nejsou-li příslušné služby poskytnuty v důsledku platební neschopnosti pořadatele*“. Komise ve svém doporučení 2020/648 uvedla, že pokud se pořadatelé dostanou do platební neschopnosti, vzniká riziko, že mnohým cestujícím nebudou vráceny žádné peníze, neboť jejich nároky vůči pořadatelům nejsou chráněny[95].

Zástupci cestovních záručních fondů ovšem upozornili, že někteří poskytovatelé ochrany pro případ platební neschopnosti se v nadcházejících měsících mohou dostat pod ještě silnější tlak, pokud budou muset zaintervenovat a proplatit poukazy vydané pořadateli, kteří budou ve vysokých počtech bankrotovat. To platí zejména v členských státech, které bez podpůrných opatření uložily stávajícím poskytovatelům ochrany pro případ platební neschopnosti povinnost krýt poukazy[96]. Může vyvstat otázka, zda lze s ohledem na 40. bod

---

[90] Zákon ze dne 10. července 2020 ke zmírnění následků šíření koronavirové nákazy COVID-19 v zákoně o souborných cestovních službách, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 ze dne 16. července 2020, s. 1643.

[91] Nařízení vlády 242/2020 ze dne 27. května o zvláštních pravidlech pro smlouvy o cestovních službách během nouzového stavu.

[92] Zákon o řízení šíření nákazy COVID-19, kapitola V, oddíl 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, ze dne 9. června 2020, OP číslo: 2020/110A.1.

[93] Mimořádná opatření v zákoně o odvětví cestovního ruchu z roku 2020, zákon 59(I)/2020 ze dne 22. května 2020.

[94] https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/

[95] Viz čtrnáctý bod odůvodnění doporučení 2020/648. Viz také strana 6 zápisu ze třetího pracovního setkání zaměřeného na provádění směrnice (25. října 2016), kde se uvádí: „*Ze znění čl. 17 odst. 1 vyplývá, že pokud byla smlouva ukončena před vznikem platební neschopnosti, plnění již nebylo v době, kdy došlo k platební neschopnosti, splatné, což znamená, že platební neschopnost nezpůsobila neplnění cestovních služeb. Zdá se, že podle čl. 17 odst. 1 se ochrana pro případ platební neschopnosti vztahuje pouze na ztrátu peněz následkem neplnění služeb, avšak nikoli na nároky na vrácení peněz, které již existovaly v okamžiku vzniku platební neschopnosti.“* Zápis, k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, nevyjadřuje oficiální stanovisko Komise k výkladu směrnice.

[96] Podle informací, které má Komise k dispozici, činí hodnota „povinných“ koronapoukazů vydaných ve Francii přibližně 850 milionů EUR a v Belgii přibližně 300 milionů EUR. Hodnota poukazů krytých nizozemským hlavním záručním fondem činí zhruba 400 milionů EUR.

odůvodnění směrnice, podle něhož není třeba, aby účinná ochrana pro případ platební neschopnosti zohledňovala „velmi vzdálená rizika“, náhradu nákladů omezit[97].

V souvislosti s přípravou této zprávy spotřebitelské organizace a některé členské státy navrhly změnu směrnice s cílem zajistit ochranu nároků spotřebitelů na vrácení peněz rovněž v situacích, kdy byla smlouva o souborných cestovních službách ukončena z důvodů nesouvisejících s platební neschopností pořadatele, například z důvodu nevyhnutelných a mimořádných okolností.

5.2.6 Pojištění

Z pojistných smluv bývají často vyloučena rizika spojená s pandemiemi, zejména v případě pojištění storna zájezdu[98]. To omezuje možnost cestujících pojistit se proti případným ztrátám vzniklým v důsledku zrušení cesty způsobeného pandemií.

Některé zúčastněné strany z řad podniků v oblasti cestovního ruchu navrhly, aby pořadatelé měli možnost zahrnout do souborných služeb vhodné volitelné osobní cestovní pojištění. V rámci skupiny zúčastněných stran na podporu uplatňování směrnice však spotřebitelské organizace zdůraznily, že jakékoli pojištění, které uzavřou sami cestující, by v žádném případě nemělo omezovat stávající práva cestujících na vrácení peněz a povinnou ochranu pro případ platební neschopnosti.

6. Následující kroky

Problémy popsané v této zprávě, zejména v oddílech 3.2, 4 a 5, a jejich praktické důsledky vyžadují další analýzu. Je třeba dále hodnotit zejména plný dopad krize COVID-19 na toto odvětví a úroveň ochrany spotřebitele.

Jak oznámila ve svém novém programu pro spotřebitele a na základě zjištění učiněných v této zprávě provede Komise do roku 2022 „*hlubší analýzu toho, zda současný regulační rámec pro souborné cestovní služby, včetně ochrany proti platební neschopnosti, stále ještě plně odpovídá úkolu zajistit důkladnou a komplexní ochranu spotřebitele za všech okolností, s přihlédnutím také k vývoji v oblasti práv cestujících*“[99]. Cílem nadcházející hloubkové analýzy plánované na rok 2022 nebude snížení úrovně ochrany spotřebitele. Komise naopak posoudí, jak lze zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele na základě směrnice, jak lze v každé situaci účinně vymáhat práva spotřebitelů a jak by k tomuto cíli mohlo přispět spravedlivější rozdělení zátěže mezi hospodářské subjekty v celém hodnotovém řetězci.

Tento postup v rámci programu pro spotřebitele vezme v úvahu příslušné akce, jež byly oznámeny ve strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu. K těmto akcím patří provést do roku 2022 1) přezkum regulačního rámce v oblasti práv cestujících, včetně zajištění odolnosti vůči rozsáhlým narušením dopravy a včetně možností týkajících se multimodálních přepravních dokladů[100], a 2) posouzení možností, včetně případného návrhu přiměřeného

---

[97] Čtyřicátý bod odůvodnění směrnice stanoví: „*Nemělo by však být třeba, aby účinná ochrana proti platební neschopnosti zohledňovala velmi vzdálená rizika, jako je například platební neschopnost vyhlášená několika největšími pořadateli zároveň, pokud by zohlednění takových rizik mělo nepřiměřený vliv na náklady na tuto ochranu, a tím by bránilo její účinnosti. V takových případech může být záruka pro náhradu uskutečněných plateb omezena*“.

[98] Viz např. analýza belgické spotřebitelské organizace „Test Achats“ zveřejněná dne 22. října 2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

[99] Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Nový program pro spotřebitele – posílení odolnosti spotřebitele pro udržitelné oživení, COM(2020) 696 final, ze dne 13. listopadu 2020.

[100] Příloha COM(2020) 789 final, akce 63.

režimu finanční ochrany, který by cestující chránil před rizikem krize likvidity nebo platební neschopnosti, pokud jde o vrácení peněz za přepravní doklady a v případě potřeby repatriaci[101].

Za tímto účelem Komise posoudí, zda jsou rozdíly mezi směrnicí a nařízeními o právech cestujících, pokud jde o ochranu pro případ platební neschopnosti a práva na zrušení, oprávněné, nebo zda by tato pravidla měla být více sladěna[102] a zda by měla být navržena zvláštní pravidla pro situace, jako je pandemie COVID-19[103], s cílem lépe chránit spotřebitele.

[101] Příloha COM(2020) 789 final, akce 64.

[102] V rámci veřejné konzultace k Novému programu pro spotřebitele odpovědělo 149 respondentů na otázku č. 3, že pravidla EU, která upravují práva cestujících, zakotvená v nařízeních o právech cestujících a ve směrnici by měla být více sladěna (37,91 %); 43 odpovědělo, že rozdíly v pravidlech jsou přiměřené (10,94 %), 201 odpovědělo „nevím“ (51,15 %), viz souhrnná zpráva k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] V rámci veřejné konzultace k Novému programu pro spotřebitele odpovědělo 159 respondentů na otázku č. 2, zda by měla v situaci, kdy celosvětové omezení cestování způsobilo téměř jeho zastavení, platit zvláštní pravidla (např. delší lhůty pro vrácení peněz nebo uplatnění poukázek), „ano“ (40,46 %); 56 respondentů odpovědělo „ne“ (14,25 %) a 178 odpovědělo „nevím“ (45,29 %), viz souhrnná zpráva k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.