

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 3/2016  
Vol. LXII



IURIDICA

---

3/2016

Vol. LXII

UNIVERZITA KARLOVA  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM  
2016

*Vědecký redaktor:* JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.

Všechny články tohoto čísla jsou recenzovány.

<http://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2016

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

# OBSAH

<i>Jan Kuklík, René Petráš: Předmluva – Právo a cestovní ruch</i> . . . . .	7
---	---

## OBECNÉ OTÁZKY PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU

<i>René Petráš: Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost</i> . . . . .	11
<i>Renata Králová: Nová směrnice EU o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách – co je nového a co zůstává?</i> . . . . .	29
<i>Petr Studnička: Legislativní úprava místního poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt a místního poplatku z ubytovací kapacity v České republice</i> . . . . .	37
<i>Vojtěch Stejskal: Právní aspekty udržitelného cestovního ruchu v národních parcích</i> . . . . .	49
<i>Petr Houška: Význam normalizace služeb cestovního ruchu z pohledu odstraňování bariér volného pohybu služeb a ochrany spotřebitele v rámci mezinárodního a českého cestovního ruchu</i> . . . . .	57

## ZÁKON Č. 159/1999 SB., O NĚKTERÝCH PODMÍNKÁCH PODNIKÁNÍ A O VÝKONU NĚKTERÝCH ČINNOSTÍ V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU

<i>Martina Doležalová, Stanislava Pachrová: Praktické dopady novely zákona č. 159/1999 Sb. na činnost cestovních kanceláří</i> . . . . .	73
<i>Petr Dobiáš: Srovnání pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře s právní úpravou povinných pojištění odpovědnosti</i> . . . . .	89
<i>Klára Dvořáková (rozená Havlíčková): Význam rozsudků soudů ČR při zajištění nároků klientů v případě úpadku cestovní kanceláře</i> . . . . .	101

## PŘÍPRAVA ZÁKONA O PODPOŘE ROZVOJE CESTOVNÍHO RUCHU A OTÁZKY REGIONALIZACE CESTOVNÍHO RUCHU

<i>Radek Chaloupka: Příprava zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu a jeho význam v kontextu politiky cestovního ruchu v České republice</i> . . . . .	125
<i>Šárka Tittelbachová: Řízení turismu bez speciálního zákona na jeho podporu?</i> . . . . .	135
<i>Jan Štemberk: Meziválečné návrhy právní úpravy cestovního ruchu a současnost</i> . . . . .	147
<i>Lubomír Kmeco: Regionalizácia a stratégie cestovného ruchu na Slovensku</i> . . . . .	157
<i>Lukáš Novotný: Přeshraniční cestovní ruch na příkladu evropského regionu Dunaj-Vltava</i> . . . . .	169



## PŘEDMLUVA – PRÁVO A CESTOVNÍ RUCH

Právnická fakulta Univerzity Karlovy usiluje o pokrok právní vědy, přičemž důležitou součástí je i rozvoj nových právních institutů, k nimž patří vedle třeba sportovního, medicínského nebo počítačového práva i úprava cestovního ruchu. Důležitou roli zde hraje Mezioborové centrum rozvoje právních dovedností PF UK, které se z iniciativy prof. Jana Kuklíka věnuje (zejména od roku 2014) i právu cestovního ruchu, čímž se zabývá hlavně dr. René Petráš.

Na mezioborovém centru PF UK je (zřejmě poprvé na českých právnických fakultách) speciální předmět Právo a cestovní ruch, kde se na výuce podílejí také externisté z jiných odborných pracovišť i z praxe včetně Ministerstva pro místní rozvoj. Pořádají se vědecké konference s názvem Aktuální otázky právní úpravy cestovního ruchu (10. února a 7. října 2015, další v říjnu 2016). Vznikl i speciální kurz Juridika PF UK pro mimofakultní zájemce o problematiku. Ten budou vyučovat dr. René Petráš a dr. Klára Dvořáková (advokátka, do roku 2015 Havlíčková), kteří jako jedni z mála právníků publikují k otázce, kdy vedle monografií napsali již stovku článků k otázce.

Cestovní ruch je interdisciplinárním odvětvím, což se samozřejmě týká i tohoto speciálního čísla v zásadě právně orientovaného časopisu. Autory tedy nejsou zdaleka jen právníci, kdy hlavní je právní věda a ekonomie, ale nechybí ani například historie, geografie nebo politologie.

Toto číslo bylo rozděleno na tři základní okruhy. V prvním jsou zařazeny články týkající se obecných aspektů právní úpravy cestovního ruchu, kde jakýmsi úvodem (zejména pro čtenáře neorientující se v otázce) je obecná studie dr. René Petráše. Další část tvoří články týkající se (zatím) jediného speciálního českého zákona k cestovnímu ruchu č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, kde klíčovou roli hraje pojištění cestovních kanceláří. Nakonec jsou zařazeny články věnující se mnohaleté přípravě koncepčně zcela nového zákona o podpoře a rozvoji cestovního ruchu, o němž se uvažovalo již v meziválečné ČSR. K nim jsou logicky přiřazeny studie týkající se regionalizace cestovního ruchu.

Články byly napsány obvykle v listopadu 2015, vzhledem k mnoha změnám právní úpravy cestovního ruchu (zejména na konci roku 2015) autoři v červnu 2016 aktualizovali v případě potřeby své příspěvky.

*Jan Kuklík, René Petráš*





OBECNÉ OTÁZKY PRÁVNÍ ÚPRAVY  
CESTOVNÍHO RUCHU



## TRADICE PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU A SOUČASNOST

RENÉ PETRÁŠ

**Abstract: Tradition of the Legal Regulation of Tourism and Presence**

The article analyses legal regulations of tourism in the Czech Republic. To speak about legal regulations of tourism, there goes about markedly complicated substance, which additionally appears in fundamental changes nowadays.

Legal regulations of tourism can be divided into four basic parts. To begin with, we speak about special regulations of private law. These regulations modulate tourism. It concerns the law no. 159/1999 of Collection of Laws, about some conditions concerning the sphere of tourism. This law with the help of law amendment also embodied a special travel agreement into the Civil Code. In the new Civil Code it is marked as the tour agreement. This legal regulation by all means stems from the European Union directive from the year 1990 (90/314/EEC). Other special directives are chiefly represented by quotas modulating so called timeshare. The quotas also stem from the European Union law – original directive from 1994 (94/47/EC) was replaced by the new directive from 2008 (2008/122/EC). The Czech legal regulations stemming from the directive is included in the Civil Code.

The second group is represented by general quotas of private law, respectively namely commercial law. This sphere will unfortunately be markedly transformed from 1st January 2014. Due to this the commercial code will be entirely abolished. The key role from commercial law for tourism is mirrored by trade law (živnostenský zákon).

As the third part there can be allocated special quotas of public law concerning tourism. Except especial fees from tourism there mainly goes about being prepared law about support of tourism development. There has been a wide discussion about it for a long time the question is if it will be eventually adopted. As the example we can mention Austrian and Swiss legal regulations and also new Slovak law from 2010 concerning support of tourism (zákon o podpore cestovného ruchu).

The last group contains legal regulations of public law concerning tourism. There goes about very varied matters which are usually included in administration law. This sphere is though exceedingly extensive and varied, whereas many subspheres are not in expert literature properly elaborated.

**Key words:** legal traditions, legislation on tourism, Czech legal system

**Klíčová slova:** právní tradice, právní úprava cestovního ruchu, systém českého práva

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.33

Právní systém je v mnohém tradicionalistický, což se asi nejvýrazněji projevuje u zásadního vlivu římského práva na soukromé právo v naší kontinentální právní kultuře. V moderní době se objevují i mnohé zcela nové právní instituty, z nichž některé dokonce vytváří jakási nová právní odvětví. Výrazný zájem i české právní vědy v posledních desetiletích vyvolává mj. právo životního prostředí. Uvést

je ale třeba také například medicínské právo, sportovní právo, ještě modernější jsou pak často komplikované problémy související s rozvojem informatiky. K takovýmto převážně novým fenoménům patří i právní úprava cestovního ruchu. Cílem tohoto článku je podat základní přehled problematiky jako jakýsi úvod (určený nejenom právníkům) tohoto speciálního čísla časopisu a nastínit dlouhodobé tendence vývoje právní úpravy cestovního ruchu.

Může se zdát, že turistika má pradávno tradice, jenže její charakter a rozsah je v posledních desetiletích odlišný, s čímž se musí vyrovnat i právní systém. Turisté starších dob totiž představovali obvykle jen nepočetné jednotlivce, kteří se dopravovali individuálně. Masová turistika a moderní cestovní kanceláře začínají teprve v 19. století s výrazným rozmachem až po druhé světové válce, a to zejména od 60. let. Často se přehlídí, že mnohé klíčové součásti moderní turistiky či dokonce možno říci životního stylu jsou dosti novým fenoménem. Je tomu tak třeba u cestování k moři v letních měsících, ještě výrazněji pak u oblíbených horských lyžařských pobytů. Není žádnou náhodou, že počátky timesharingu, tedy jednoho z neoriginálnějších prvků právní úpravy cestovního ruchu, jsou ovlivněny právě podmínkami v lyžařských střediscích. Timeshare se totiž vyrovnává s potřebou ubytování jen na krátkou dobu, opakující se ovšem u mnoha turistů každoročně, a to ve složitých horských podmínkách. Získání vlastní nemovitosti je zde mimořádně nákladné a v často omezeném prostoru u vhodných tras leckdy dokonce nemožné. Tato situace tedy přibližně v 60. letech inspirovala k vytvoření specifického právního institutu, který dává zájemcům právo dočasného ubytování. Timeshare se přitom od té doby velmi dynamicky vyvíjí, s čímž se obtížně vyrovnává i právní úprava.

Například u timeshare byla naznačena modernost, ale i dynamický vývoj právní úpravy cestovního ruchu – nesrovnatelný zejména se základními smluvními typy, které dodnes vycházejí z římského práva. Celý tento okruh je totiž výrazně ovlivňován moderními technickými i ekonomickými aspekty, což se projevuje i v současném českém právu. Příkladem může být cestovní šek, který byl (a na Slovensku stále je) v československém obchodním zákoníku z roku 1991 upraven jako jeden ze smluvních typů. Počátky cestovních šeků jsou spjaty s rozvojem dopravy a turistiky na konci 19. století, konkrétně s nejstarší cestovní kanceláří Thomas Cook. S rozvojem bezhotovostního platebního styku ztrácí ve světě tento institut význam. Není tedy žádným překvapením, že nový český občanský zákoník z roku 2012 již tento smluvní typ nezná. Cestovní šek se ovšem v našich poměrech za komunistické éry téměř nepoužíval a ani jeho začlenění do obchodního zákoníku v roce 1991 nepřispělo k většímu významu tohoto institutu. Mnohem zásadnější význam má pro cestovní ruch rozvoj internetu a především nákupy zájezdů touto cestou. Klíčovou roli dosud hraje evropská směrnice 90/314/EHS, která vznikla ještě před tímto technologickým pokrokem, takže se v posledních letech připravovala nová směrnice 2015/2302, která mj. právě na rozvoj internetu reaguje.

## PROBLÉM SYSTEMATIZACE PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU

Stručný úvod měl naznačit dynamický vývoj právní úpravy cestovního ruchu, nyní je však třeba se pokusit příslušné právní normy nějakým způsobem uspořádat. Tento článek totiž slouží u tohoto čísla časopisu jako jakýsi úvod do problematiky, přičemž rozhodně není určen jen právníkům, proto je nezbytné uvádět i mnohá základní či dokonce triviální fakta. Právní úprava cestovního ruchu samozřejmě není žádným tradičním vyhraněným odvětvím, jako je občanské či trestní právo. Jde tedy o velmi různorodé normy, které se přímo nebo nepřímo týkají cestovního ruchu a, co je poměrně značným problémem, spadají hned do několika velmi odlišných právních odvětví. Nejdůležitější jsou obchodně právní aspekty, ke kterým lze přiřadit i klíčový speciální zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu. Jenže ten je úzce spjat s ochranou zákazníků cestovních kancelářů, což zakotvuje kogentní smlouva o zájezdu (dříve cestovní smlouva) v občanském zákoníku. Tyto prvky obchodního a občanského práva přitom vycházejí z práva evropského, a to především z klíčové evropské směrnice 90/314/EHS. Ale s cestovním ruchem jsou spojeny i mnohé naprosto odlišné instituty, které spadají zejména do práva správního nebo finančního. Především se léta připravoval zcela nový zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu, existují i speciální poplatky týkající se cestovního ruchu. Ještě mnohem rozsáhlejší je právní úprava různorodých otázek souvisejících s cestovním ruchem, kde je třeba uvést ochranu životního prostředí či památkovou péči, ale i speciálnější okruhy jako lázeňství, vinařství a vinařskou turistiku, dopravu, vydávání cestovních dokladů atd.

Je třeba nějak zesystematizovat tyto právní normy a to i pro potřeby výuky. Takovýto systém v české literatuře dlouho zcela chyběl, takže jde o autorovo pojetí, které může být další odbornou literaturou modifikováno i zcela nahrazeno. Starší pojetí v české literatuře jsou použitelná jen zčásti, protože klíčová vazba na evropské právo v minulém století samozřejmě neexistovala. Publikací bylo ostatně jen minimum.<sup>1</sup> I novější práce, určené spíše jako příručky pro pracovníky v cestovním ruchu a nikoliv právníky, ale měly tendenci vazbu na evropské právo přehlížet.<sup>2</sup> Nelze ostatně nevidět, že důkladný výklad právní úpravy cestovního ruchu zahrnující mj. i vliv rozsudků Evropského soudního dvora je dost komplikovaný. Zahraniční pojetí také nejsou přenositelná, protože rozdíly v koncepci právní úpravy jsou i mezi státy EU značné, přes klíčový vliv evropského práva na cestovní ruch. Navíc odborná právní literatura nebývá s výjimkou Německa příliš rozsáhlá. Častá je přitom bohužel tendence k velmi kasuistickému výkladu, u Německa tedy hlavně detailní rozbor cestovní smlouvy (Reisevertrag) v ob-

<sup>1</sup> ČECH, J. a kol.: *Právo v cestovním ruchu*. Praha, 1985. Publikace z doby centrálně plánované ekonomiky jsou pak někdy nepoužitelné – ZÖRKLER, E.: K problematice smluv v zahraničním cestovním ruchu a turistice. *Právník* 1973, č. 10, s. 956–976.

<sup>2</sup> KULHÁNEK, M. – IVIČÍČ, M. – JAMBOROVÁ, L.: *Legislativa pro cestovní ruch*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2006. BRUNA, Z.: *Právo v cestovním ruchu*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2007.

čanském zákoníku BGB, jak lze vidět i u asi nejvýznamnějšího autora Ernsta Führiha.<sup>3</sup> Velký zájem je věnován i právům cestujících v dopravě. Opakem je široké pojetí, které zahrnuje vedle norem vycházejících hlavně ze směrnice 90/314/EHS třeba i úpravu gastronomie, studentských ubytoven, divadel, muzeí a mnoho prvků spadajících do práva životního prostředí.<sup>4</sup>

Když nahlédneme na použitelné odborné monografie v ČR i na Slovensku, tak vidíme, že nejrozsáhlejší kniha od Kláry Havlíčkové (dnes Dvořákové) a Renaty Králové z roku 2015<sup>5</sup> i jediná důkladná slovenská publikace Právo cestovního ruchu z roku 2014<sup>6</sup> se drží hlavně norem představujících implementaci směrnice 90/314/EHS se značným zájmem o práva cestujících v dopravě. U slovenské publikace může překvapit nezájem o slovenský zákon o podpore cestovního ruchu z roku 2010. Pojetí knihy autora tohoto článku, která je z těchto prací nejstarší (z roku 2013, kdy již bylo zjevné, že nový občanský zákoník bude účinný od 1. ledna 2014) je širší a zahrnuje mj. i otázky zasahující do správního práva.<sup>7</sup> Je tedy zřejmé, že koncepce výkladu práva cestovního ruchu a tedy vlastně i vymezení (také název) tohoto institutu jsou velmi rozdílné. Je přitom dosti obtížné sladit nároky odborného výkladu této komplikované právní otázky, což si vynucuje detailní kasuistický rozbor, s potřebou podat celkový přehled určený nejenom specialistům a také odborníkům neprávních oborů.

## ODVĚTVÍ SOUKROMÉHO PRÁVA A CESTOVNÍ RUCH

Právní úpravu cestovního ruchu lze dle názoru autora dělit v zásadě na tři, či čtyři části.<sup>8</sup> První tvoří jádro české právní úpravy cestovního ruchu obsažené hlavně ve speciálním zákoně č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu. Jde tedy o speciální předpisy v zásadě soukromého (obchodního a občanského) práva k cestovnímu ruchu. Zákon č. 159/1999 Sb. přinesl i novelizaci živnostenského zákona a především občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., kam zařadil zcela nový a v mnohém specifický smluvní typ cestovní smlouvu (§852a–§852k). Cestovní smlouvou se provozovatel cestovní kanceláře zavazoval poskytnout zájezd a zákazník se zavazoval zaplatit smlouvenou cenu.<sup>9</sup> Zákon č. 159/1999 Sb. a živnostenský zákon tedy upravily hlavně činnost klíčových cestovních kancelářů, ale práva zákazníka obsahovala především cestovní smlouva v občanském zákoníku, přitom úprava vycházela z evropského práva a to hlavně směrnice č. 90/314/EHS.

<sup>3</sup> FÜHRICH, E.: *Reiserecht / Handbuch des Reisevertrags-, Reiseversicherungs- und Individualreiserechts*. Heidelberg, 2005, vyd. 5. Nejnovější vydání o úctyhodném rozsahu 1716 stran je 7. – München, 2015. Pokus z doby počátků německé právní úpravy znamená BARTL, H.: *Reiserecht*. Bonn, 1979.

<sup>4</sup> Viz např. STOCK, W.: *Grundzüge des Tourismusrechts*. Wien, 2015.

<sup>5</sup> HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R.: *Cestovní právo*. Praha, 2015.

<sup>6</sup> *Právo cestovního ruchu*. Bratislava, 2014.

<sup>7</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013.

<sup>8</sup> PETRÁŠ, R.: Problémy právní úpravy cestovního ruchu. *Studia turistica*, červenec 2012, s. 54–61.

<sup>9</sup> SYSEL, J. – ZURYNEK, J.: *Management cestovní kanceláře a cestovní agentury*. Praha, 2009, s. 31–34.

Obdobné pojetí zůstalo zachováno i s účinností nového občanského zákoníku, kde se smlouva cestovní nahradila obdobnou smlouvou o zájezdu.<sup>10</sup> Jenže klíčový zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, byl novelizován až na konci roku 2015, což vedlo k řadě komplikací. Již delší dobu se přitom projednávala náhrada směrnice č. 90/314/EHS, která byla nakonec schválena také na konci roku 2015.

K smlouvě o zájezdu (dříve cestovní smlouvě) a zákonu č. 159/1999 Sb., vycházejícím převážně z evropské směrnice č. 90/314/EHS, lze přidat i svéráznou problematiku timeshare. Jde nejčastěji o jakýsi dlouhodobý pronájem zejména nemovitostí určených k rekreačnímu ubytování, který leží na pomezí věcných (absolutních) a závazkových (relativních) práv. Tato problematika rovněž vychází z evropských směrnic, které se navíc před několika lety měnily.<sup>11</sup>

V právní úpravě cestovního ruchu je klíčová směrnice z 13. června 1990 č. 90/314/EHS. Vzorem pro toto řešení byla právní úprava německá, kde hlavní byla novelizace občanského zákoníku (BGB z roku 1896), do něhož byla začleněna v roce 1979 cestovní smlouva (Reisevertrag §651a–§651m).<sup>12</sup> Právní ochrana zákazníků cestovních kanceláří je totiž použitelná jen pro hromadně organizovanou turistiku, zatímco dlouho převládaly individuální cesty, které si zorganizoval samotný turista.<sup>13</sup> Od roku 1982 se turistice výrazně věnovala Evropská společenství, která přijala společné zásady komunitární politiky. V červnu 1990 pak byla schválena směrnice č. 90/314/EHS, o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Vzorem evropské právní úpravy<sup>14</sup> bylo tedy o deset let starší řešení německé.<sup>15</sup> Postupně pak začleňovaly jednotlivé země společenství (právě tehdy se přetvářejícího do EU) tuto směrnici z roku 1990 do svých právních řádů. Např. v Británii a Nizozemí k tomu došlo již roku 1992, v Řecku až 1996.

Přístupy k implementaci směrnice č. 90/314/EHS, týkající se právně poměrně komplikované otázky, jsou v EU značně různorodé.<sup>16</sup> V řadě zemí včetně ČR byla právní úprava, v té či oné míře, začleněna do občanských zákoníků (vlastně podle německého vzoru) jako v Nizozemí či na Slovensku (se zjevnou, často doslovnou, návazností na

<sup>10</sup> PETRÁŠ, R.: Nová smlouva o zájezdu? *Rekodifikace a praxe* 2014, č. 7, s. 7–10.

<sup>11</sup> Viz např. KERP, U.: *Time – Sharing – Verträge*. Baden-Baden, 2005. MARTINEK, M.: *Moderne Vertragstypen*. Band III. München, 1993, s. 259–286. TESAŘOVÁ, Z.: Právní úprava smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare) v kontextu českého práva a práva Evropské unie. *Daně a právo v praxi* 23. 8. 2012 (databáze ASPI). Podrobný rozbor starší úpravy viz ELIÁŠ, K. a kol.: *Občanský zákoník / Velký akademický komentář* 1. Praha, 2008, s. 395–405.

<sup>12</sup> *Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen / Kohlhammer Kommentar*. Band 4/2. Stuttgart – Berlin – Köln, 2000, s. 1–111 (autor této části Hans-Werner Eckert). *Palandt Bürgerliches Gesetzbuch*. München, 2012, vyd. 71., s. 1027–1046. EILMANN, G.: *Die Abgrenzung des reisevertraglichen Gewährleistungsrechts vom Recht der allgemeinen Leistungstörungen – unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsnatur des Reisevertrags*. Frankfurt am Main, 1990.

<sup>13</sup> KALLER, P.: *Reiserecht*. München, 1991, s. 3.

<sup>14</sup> Podrobně o historii KLATT, H.: *Gesetz über den Reisevertrag*. Köln, 1979. FÜHRICH, E.: *Reiserecht / Handbuch des Reisevertrags-, Reiseversicherungs- und Individualreiserechts*. Heidelberg, 2005, vyd. 5., s. 3–22.

<sup>15</sup> HANSEN, E.: *Das Rücktrittsrecht des Reisenden vom Reisevertrag gem. § 651i BGB*. Bielefeld, 1988, s. 26–27. *Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen / Kohlhammer Kommentar*. Band 4/2. Stuttgart – Berlin – Köln, 2000, s. 4–5.

<sup>16</sup> TONNER, K.: *Reiserecht in Europa*. Berlin, 1992.

český zákon č. 159/1999 Sb.),<sup>17</sup> v Rakousku do zákona na ochranu spotřebitele a to dosti neorganickým způsobem.<sup>18</sup> V Británii, Švédsku, Belgii, Dánsku, Francii byla otázka řešena ve zvláštních zákonech.<sup>19</sup> Zvlášť složité problémy se týkaly Británie se specifickou právní kulturou.<sup>20</sup> Rozdíly v právních úpravách států EU se týkají např. použitelnosti úpravy i na nepodnikatele, vymezení vyšší moci při změně smlouvy, storno poplatků. Výrazný a velmi citlivý rozdíl je v pojetí ochrany zákazníka v případě insolvence, což se v části zemí včetně ČR řeší kombinací státní licence (v ČR koncese cestovních kanceláří) k podnikání s pojištěním, ale jinde např. vytvořením garančních fondů.<sup>21</sup> Odchytky v implementaci směrnice jsou vysoké, což souvisí i s řadou nejasností při vytváření této směrnice a s plány na její změnu, o nichž se hovoří již od jejího samotného přijetí! Tak vysvětluje některé odchylky při začleňování směrnice do českého práva dokonce i důvodová zpráva k zákonu č. 159/1999.<sup>22</sup> Při přijímání zákona v ČR ostatně nebyla implementace směrnice náležitým úkolem a zákon reagoval hlavně na ekonomické problémy, do kterých se dostala řada cestovních kanceláří, a následně byli postiženi jejich zákazníci.<sup>23</sup>

Za druhou část právní úpravy cestovního ruchu lze snad považovat obecné předpisy obchodního práva. Je diskutabilní, zda tuto druhou skupinu právní úpravy cestovního ruchu vůbec počítat – proto se zde hovoří o třech či čtyřech skupinách – protože až na výjimky nejde o speciální normy týkající se cestovního ruchu, ale obecné právní řešení podnikání. V obchodním zákoníku byla např. speciální právní úprava cestovního šeku, která však vzhledem k rozvoji platebních karet ztratila v posledních letech význam. Jako speciální část právní úpravy cestovního ruchu je uváděna zejména z toho důvodu, že obchodní právo je chápáno jako základní z hlediska cestovního ruchu. Jenže to bohužel v praxi vede k tomu, že na řadě škol se specializací cestovní ruch se tedy studenti seznámí jedině s obecným obchodním právem na základě běžných učebnic, kde nebývá o cestovním ruchu nic napsáno, a speciální předpisy bývají při výuce jen okrajově zmíněny.

Důležitým zákonem, který přes svůj v zásadě veřejnoprávní administrativní charakter bývá řazen k obchodnímu právu, je živnostenský zákon č. 455/1991 Sb. Zde samozřejmě najdeme důležitá ustanovení týkající se podnikání v oboru cestovního ruchu, tedy základní vymezení cestovní kanceláře, cestovní agentury, ale i dalších živností. Zařazení jednotlivých živností v oboru cestovního ruchu je nestabilní, a nutno dodat i nemálo problematické. V živnostenském zákoně je nyní cestovní kancelář vymezena nepochybně správně jako koncesovaná živnost, cestovní agentura a průvodce v cestov-

<sup>17</sup> FEKETE, I.: *Občiansky zákonník / Veľký komentár*, 2. diel. Bratislava, 2011, s. 2203–2226.

<sup>18</sup> KOZIOL, H. – BYDLINSKI, P. – BOLLENBERGER, R.: *Kurzkommentar zum ABGB*. Wien – New York, 2010, s. 2027–2038. RUMMEL, P. a kol.: *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch* 2. Wien, 2007, vyd. 3., s. 466. TADES, H. a kol.: *Das Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch*. Wien, 2009, vyd. 37, s. 642–648. SCHWIMANN, M.: *ABGB Praxiskommentar*. Band 5. Wien, 2006, vyd. 3.

<sup>19</sup> ELIÁŠ, K. a kol.: *Občanský zákoník / Velký akademický komentář* 2. Praha, 2008, s. 2453–2454.

<sup>20</sup> URBANOWICZ, P. – GRANT, D.: Tour operators, package holiday contracts and strict liability. *Journal of Business Law* 2001, May, s. 253–272 (databáze Westlaw).

<sup>21</sup> ELIÁŠ, K. a kol.: *Občanský zákoník / Velký akademický komentář* 2. Praha, 2008, s. 2454.

<sup>22</sup> Tisk č. 91 z roku 1998 – viz <http://www.psp.cz>, Digitální repozitář.

<sup>23</sup> PETRÁŠ, R.: Problémy právní úpravy cestovního ruchu. *Studia turistica*, červenec 2012, s. 54–61.



ním ruchu však jako živnost volná, zatímco dříve byly požadavky na jejich provozování vyšší (živnost vázaná).

## ODVĚTVÍ VEŘEJNÉHO PRÁVA A CESTOVNÍ RUCH

U třetí a čtvrté části právní úpravy cestovního ruchu, jak jsou zde vymezeny, jde o veřejné právo – převážně správní právo, zatímco první dvě části zahrnují soukromé právo. K třetí části právní úpravy cestovního ruchu lze přiřadit zejména připravovaný zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu, který spadá zřejmě do práva správního.<sup>24</sup> Zmínit je třeba i úpravu daní, kde jsou i speciální normy týkající se cestovního ruchu, takže sem okrajově spadá i právo finanční. Jde hlavně o zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Podle § 1 obce mohou vybírat místní poplatky: a) ze psů, b) za lázeňský nebo rekreační pobyt, c) za užívání veřejného prostranství, d) ze vstupného, e) za bytovací kapacity, f) za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, g) za provoz systému komunálních odpadů, h) za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace. Klíčový je § 3 upravující poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, u něhož řada prvků vyvolává rozpaky jako je svérázná definice „v místech soustředěného turistického ruchu“. Z odstavce 4 vyplývá povinnost vést evidenci hostů. Turistického ruchu se dotýkají i některé další poplatky v zákoně.

Na rozdíl od prvních dvou skupin, tedy předpisů spadajících v zásadě do obchodního a občanského práva a týkajících se cestovního ruchu, které jsou zásadně ovlivněny evropským právem, je zde tento vliv EU mnohem slabší. Jenže tato specifika právní úpravy cestovního ruchu – tedy hlavně dlouho připravovaného zákona o podpoře cestovního ruchu – jsou samozřejmě propojena s fungováním veřejné správy a systémem daní v ČR. Možnosti změn jsou tedy s tímto komplikovaným systémem provázány a přitom bohužel česká veřejná správa má řadu zásadních nedostatků.

Připravovaný zcela nový zákon o podpoře cestovního ruchu představuje alespoň v ČR v podstatě nový fenomén. Návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu připravilo ministerstvo pro místní rozvoj v říjnu 2011, v dalších jednáních byl návrh přejmenován na zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Inspirací je právní úprava slovenská, rakouská, zčásti zřejmě i švýcarská.<sup>25</sup> Podle vyjádření bývalého ministra pro místní rozvoj z ledna 2011 je třeba systémová podpora cestovního ruchu, zatímco nyní nejsou jednotlivé aktivity propojené.<sup>26</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo novou koncepci státní politiky cestovního ruchu v České republice na období 2014–2020, která již s teprve připravovaným zákonem počítala. Podle řady názorů zákon vcelku správně reaguje na slabiny v řízení cestovního ruchu, což relativně funguje na ústřední i lokální úrovni, ale zato střední je dosud problematická. Od konce roku

<sup>24</sup> TITTELBACHOVÁ, Š.: *Turismus a veřejná správa*. Praha, 2011, s. 87–89.

<sup>25</sup> PALATKOVÁ, M.: A Comparison of Financial Instruments for Tourism Policy Implementation in Switzerland and Austria and Their Possible Application in the Czech Republic. *Journal of Tourism and Services* 2011, No. 3, s. 40–63.

<sup>26</sup> Zpráva „Zákon o cestovním ruchu už připravujeme, oznámil ministr“, *Právo* 14. 1. 2011, s. 4.

2014 však ministerstvo se zákonem již oficiálně nepočítá, což ovšem vyvolává velké diskuse. Na Slovensku byl v březnu 2010 přijat zákon č. 91/2010 Z.z., o podpoře cestovního ruchu. Zákon ale některé prvky nastavil dosti problematicky.

Jako poslední skupina jsou zde vymezeny právní předpisy související s cestovním ruchem. Jejich množství je velmi vysoké a hlavně jde o pozoruhodně rozmanité problémy jako je památková péče, ochrana přírody, doprava, ale i speciálnější otázky jako je úprava vinařství či třeba cestovních dokladů. Tyto problémy lze přiřadit nejčastěji ke správnímu právu. Některé prvky vyvolávají značný zájem českých právních odborníků jako hlavně specifické právo životního prostředí,<sup>27</sup> i když právě aspekty související s cestovním ruchem jsou často přehlíženy. Zvláště komplikovaná je právní úprava dopravy, v češtině však na rozdíl zejména od německy mluvících zemí donedávna<sup>28</sup> nebyly zastoupeny odborné práce, které by otázku sledovaly z hlediska cestovního ruchu.<sup>29</sup> Třeba o problému cestovních dokladů v českém právu se najde nějaký právní přehled jen obtížně.<sup>30</sup> Mnohé otázky přitom souvisí s cestovním ruchem jen částečně. Lze uvést např. lázeňství<sup>31</sup> nebo vinařství.<sup>32</sup> Právě k těmto otázkám právníci publikovali v minulých letech jen hrstku příspěvků. Tato dílčí odvětví mají přitom často velmi specifické přístupy. Třeba památkovou péčí<sup>33</sup> rozhodně nelze ztotožnit jen s formálním výkladem právních norem, ale i postojem společnosti a specifickými přístupy dějin umění, které se navíc složitě vyvíjejí. Například tzv. purismus konce 19. století, tedy systém razantních přestaveb – někdy téměř novostaveb – historických památek a jejich uvedení do domnělého původního (obvykle gotického) vzhledu, je dnes nepředstavitelný.<sup>34</sup>

Tento výše uvedený systém je samozřejmě velkým zjednodušením, který však má výrazný přínos pro informaci neprávnicků a jejich orientaci ve velmi komplikované otázce. Kromě zde uvedených tří nebo čtyř skupin lze zmínit také mezinárodní smlouvy. Přímou se cestovního ruchu týkají mezinárodní smlouvy o spolupráci v oblasti turistiky, které uzavřela ČR s mnoha státy – v posledních letech třeba s Ruskem či Libanem. Jejich normativní význam je ale velmi omezený, kdy se zde obvykle nalezne spíše jen proklamativní závazek spolupráce, případně vytvoření společné komise.<sup>35</sup>

Právní úprava cestovního ruchu tedy nepředstavuje nějaké tradiční a relativně uzavřené právní odvětví jako např. trestní, či občanské právo, jejichž základ navíc tvoří v ČR a obvykle i dalších zemích kontinentální právní kultury rozsáhlý zákoník. Je to soubor různorodých předpisů spadajících do velmi odlišných odvětví s často specifickými

<sup>27</sup> Například publikace Milana Damohorského jako např. DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. Praha, 2010. Dále např. HRADEC, V.: *Lexikon práva životního prostředí*. Praha, 2005.

<sup>28</sup> V podstatě až do knihy HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R.: *Cestovní právo*. Praha, 2015.

<sup>29</sup> Např. GANSFORT, G.: *Das Rechtsverhältnis zwischen Gelegenheits-Luftverkehrsunternehmen und Reiseveranstaltern beim Pauschalflugreisevertrag und seine Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Reisenden*. Köln, 1991.

<sup>30</sup> SLÁDEČEK, V. – POUPEROVÁ, O. a kol.: *Správní právo / Zvláštní část*. Praha, 2011, s. 58–75.

<sup>31</sup> PETRÁŠ, R.: Cestovní ruch a právní úprava lázeňství. *Communication On-line Travel Business (COT business)*, červen 2015, s. 26.

<sup>32</sup> PETRÁŠ, R.: Vinařství, gastronomie a právo. *Communication On-line Travel Business (COT business)*, červenec/srpen 2015, s. 36.

<sup>33</sup> PETRÁŠ, R.: Nová právní úprava památkové péče? *Communication On-line Travel Business (COT business)*, duben 2015, s. 50.

<sup>34</sup> Památková péče v pohybu. *Dějiny a současnost* 34, 2012, č. 1, s. 28–43.

<sup>35</sup> PETRÁŠ, R.: Problémy právní úpravy cestovního ruchu. *Studia turistica*, červenec 2012, s. 54–61.

kými tradicemi, které se týkají cestovního ruchu. Vymezení, co vše přiřadit k problematice, i jak ji nazvat a definovat, se u jednotlivých autorů značně liší. Přitom mnohé prvky právní úpravy jsou v ČR i jiných státech ostře diskutovány nebo jsou dokonce terčem ostré kritiky, která nebývá v právní vědě zvykem.<sup>36</sup> Již samotné vymezení této problematiky je i pro odborníka komplikovaný problém. Právní úprava se také často mění. V ČR jde zejména o nový občanský zákoník, tedy normu mimořádně rozsáhlou, jejíž fungování v praxi přinese ještě mnohá překvapení. Vedle ní především léta připravovaný speciální zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Předpokládá se po novele z konce roku 2015 i další změna zákona č. 159/1999 Sb., protože klíčová evropská směrnice 90/314/EHS bude muset být nahrazena do konce roku 2017 směrnicí 2015/2302.

## SPECIFIKA VÝVOJE ČESKÉHO PRÁVA

Po nastínění problému vymezení právní úpravy cestovního ruchu a jeho členění je nutné poněkud odbočit a alespoň rámcově popsat specifika českého právního vývoje, kterých je hodně. Tento výklad má sloužit zejména neprávnickům, protože tyto i pro praxi velmi významné otázky nebývají mimo právní vědu příliš známé a v zásadě ani není k dispozici nějaká přehledová literatura, na kterou by bylo možné snadno odkázat. Současná právní situace v České republice a ostatně i na Slovensku je negativně podmíněna zásadními experimenty v Československu za komunistické éry, a to především v první polovině 60. let.<sup>37</sup>

Vývoj práva v českých zemích obvykle odpovídal běžným středoevropským poměrům. Moderní právo zde vzniklo zejména na přelomu 18. a 19. století, tedy za Rakouské monarchie. Tento právní řád pak bez větších změn recipovala i Československá republika vytvořená roku 1918. Například až do roku 1950 platil rakouský občanský zákoník ABGB z roku 1811.

Po nastolení komunistického režimu v roce 1948 však již v letech 1948–1950 bylo právo zásadně transformováno a nově vytvořeny zejména ústava a všechny zákoníky. Tehdejší právní předpisy však naštěstí navazovaly na evropské právní tradice a inspirovaly se i již dlouho připravovanými reformami. Například občanský zákoník z roku 1950 často jen zjednodušil dříve platný rakouský občanský zákoník ABGB z roku 1811. Navázal přitom na změny připravované v třicátých letech. Obchodní zákoník ještě z doby monarchie byl však zrušen a obchodní právo – pro cestovní ruch klíčové odvětví – v podmínkách centrálně plánované ekonomiky vlastně přestalo na přibližně čtyři desetiletí existovat.<sup>38</sup> V padesátých letech ostatně režim – v praxi tedy úřady a dokonce soudy na přesné znění právních předpisů příliš nedbaly a postupovaly podle

<sup>36</sup> Viz např. *Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen / Kohlhammer Kommentar. Band 4/2*. Stuttgart – Berlin – Köln, 2000, s. 9.

<sup>37</sup> Podrobně viz PETRÁŠ, R.: Snahy Československa oddělit se od právních tradic v první polovině šedesátých let – interdisciplinární aspekty. In *Společnost českých zemí v evropských kontextech*. Praha, 2012, s. 93–113.

<sup>38</sup> PELIKÁNOVÁ, I.: Právní úprava ekonomických vztahů v období 1948–1989, její povaha a důsledky. In MALÝ, K. – SOUKUP, L.: *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha, 2004, s. 428–456.

svých potřeb a zájmů komunistické strany. Není nezajímavé, že v pozdějších letech komunistického režimu tento často radikální voluntarismus mizí a naopak se projevovává tendence k striktnímu formalistickému výkladu právních předpisů soudy. Poněkud volnější interpretace, která je v demokraciích důležitým zdrojem přizpůsobování právních předpisů praxi, byla spíše odmítána.<sup>39</sup>

Ještě k zásadnějším experimentům se bohužel komunistický režim uchýlil již v první polovině 60. let, kdy byly opět nahrazeny všechny zákoníky. Dvě zásadní reformy práva včetně nových občanských zákoníků tedy od sebe dělí pouhé desetiletí, což je v kontextu světových právních tradic absurdní. Československo se přitom počátkem 60. let pustilo do mimořádně razantních změn, které neměly obdobu ani v jiných zemích sovětského bloku s částečnou výjimkou východního Německa neboli NDR. Cílem bylo úmyslné oddělení od právních tradic.<sup>40</sup>

Československý občanský zákoník z roku 1964 patří k nejexperimentálnějším v dějinách, protože razantně odmítl římskoprávní tradici. V jeho původní verzi nenajdeme například klíčové pojmy jako právnické osoby nebo smlouvy, některé instituty zcela chyběly jako vydržení nebo relativní neplatnost právních úkonů! Občanský zákoník z roku 1964 s původně 510 paragrafy také patřil k nejkratším na světě a blížil se zřejmě rekordnímu mongolskému z roku 1963 s pouhými 407 články. Proto je terčem kritiky a často přímo posměchu jako například od asi nejuznávanějšího poválečného českého právníka Knappa: „... *mongolská parodie občanského zákoníku, ale i naše parodie z roku 1964 (v původní podobě) se opíraly o ... iluzi odumírání státu (a tím i práva) za socialismu, kterou lze aforisticky vyjádřit tak, že čím méně práva, tím blíže je socialistický stát komunismu. ... praxe přesvědčivě dokázala nesmyslnost této představy.*“<sup>41</sup>

Přitom občanský zákoník (bohužel) nebyl jediným razantním experimentem, ale vznikla zde především celá zvlášť svérázná trojice zákoníků, a to zákoník mezinárodního obchodu (ZMO) č. 101/1963 Sb., občanský zákoník (OZ) č. 40/1964 Sb. a hospodářský zákoník (HospZ) 109/1964 Sb. Šlo totiž o to, že obchodní právo neexistovalo a Československo si zřejmě jako jediný stát v dějinách troufalo vytvořit celý zákoník upravující centrálně plánovanou ekonomiku, tedy hospodářský zákoník.<sup>42</sup> Obsahoval řadu svérázných prvků těžko představitelných v tržní ekonomice. Ten však pochopitelně nebyl použitelný na vztahy neřídící se československým státním plánem, takže vznikl i zákoník mezinárodního obchodu.

Již brzy se ukázalo, že bez mnoha tradičních právních institutů se neobejde praxe ani v socialistickém Československu. V době uvolnění roku 1968 a leckdy už dříve byla právní úprava terčem tvrdé kritiky odborníků. V roce 1982 bylo nutné občanský zákoník poměrně výrazně novelizovat a vrátit se k řadě tradičních institutů. Rok 1989

<sup>39</sup> KÜHN, Z.: *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace*. Praha, 2005.

<sup>40</sup> DVORÁK, J.: Vývoj občanského práva. In MALÝ, K. – SOUKUP, L.: *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha, 2004, s. 472–492, zejména s. 481.

<sup>41</sup> KNAPP, V.: *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha, 1996, s. 130.

<sup>42</sup> KUKLÍK, J. a kol.: *Dějiny československého práva 1945–1989*. Praha, 2011, s. 396; KNAPP, V.: *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha, 1996, s. 144–147.

a následující reformy pak nadělaly z nemalé části právních předpisů i dobových právních publikací rychle nepoužitelnou makulaturu.<sup>43</sup>

Počátkem devadesátých let byly československý hospodářský zákoník i zákoník mezinárodního obchodu zrušeny a obnovuje se tradiční obchodní právo zvláštním zákoníkem z roku 1991. Tyto experimenty tedy zcela zmizely. Ostatně právo východního Německa neboli NDR, rovněž značně experimentální, bylo dokonce jako celek nahrazeno původním německým právem, které stále platilo v SRN, jako například občanský zákoník BGB z roku 1896. U dalších československých právních předpisů nastalo období postupných změn a návratu k tradicím.

Jenže tento návrat je pomalejší, než se původně doufalo. Místo přijímání nových ucelených zákonů a zákoníků se spíše schvalovala kvanta často nedomyšlených dílčích změn. Zákoníky z první poloviny šedesátých let jsou až v posledních letech postupně nahrazovány. První byl jako zcela nový přijat správní řád roku 2004, pak následoval zákoník práce a trestní zákoník. Nejdůležitější občanský zákoník byl v roce 1991 zásadně novelizován, což mj. zásadně rozbilo jeho strukturu, a začaly mnohaleté diskuse o jeho odstranění. I když s tím původně asi nikdo nepočítal, tak zákoník přežil až do 1. ledna 2014. Tehdy byl nahrazen nový zákoníkem přijatým počátkem roku 2012 vracejícím se logicky k tradicím rakouského občanského zákoníku ABGB z roku 1811, který platil v českých zemích až do roku 1950. Současně byl zrušen obchodní zákoník z roku 1991 a jádro obchodního práva je obsaženo zejména v novém občanském zákoníku č. 89/2012 Sb. a zákoně o obchodních korporacích č. 90/2012.

Na náhradu čekají ještě dva procesní zákoníky z počátku šedesátých let – občanský soudní řád a trestní řád. Mnohem větší komplikací i z hlediska cestovního ruchu je však skutečnost, že nová právní úprava soukromého práva je ostře diskutována a uvažuje se o její razantní novelizaci. Občanský zákoník má přes tři tisíce paragrafů, což je ostatně značně vysoké číslo, přitom občas zaznívají úvahy o novelizaci i tisícovky z nich. Neexistuje dosud až na výjimky judikatura, která by vyjasnila mnohé sporné body a přitom se navíc diskutuje o razantních novelizacích. Právní jistota v soukromém právu je tedy značně nedostatečná.

Právní úprava cestovního ruchu zasahuje i do správního práva a často je nemálo vázána na fungování veřejné správy. I zde se prováděla řada spíše nedomyšlených experimentů. Klíčové byly ne vždy domyšlené změny veřejné správy po roce 1989 zejména na střední úrovni, kdy se zrušily velké kraje z let 1960–1990, později zcela ahistoricky vytvořily nové menší kraje, dále zrušila většina úřadů na úrovni okresů a vytvořil složitý systém tří základních úrovní obcí (obec, pověřený obecní úřad, obec s rozšířenou působností). V praxi to často vede k hrozným zmatkům.

Tato odbočka do českého právního vývoje nebyla samoúčelná, ale měla ukázat jaké problémy má české právo od revoluce roku 1989 a vlastně již od nastolení komunistického režimu a následných právních reforem let 1948–1950. Právní vědomí obyvatel včetně odborníků cestovního ruchu je tím zásadně narušeno. V praxi pak právníci musí při jednáních o otázkách právní úpravy přesvědčovat neprávnický i o naprosto triviálních

<sup>43</sup> Podrobně viz PETRÁŠ, R.: Snahy Československa oddělit se od právních tradic v první polovině šedesátých let – interdisciplinární aspekty. In *Společnost českých zemí v evropských kontextech*. Praha, 2012, s. 93–113.

otázkách. Přitom právníků se věnuje českému cestovnímu ruchu málo a publikuje z nich jen pouhá hrstka.

Navíc právní úprava cestovního ruchu se dosti dynamicky vyvíjí a v českých poměrech se tedy propojují problémy se změnami práva cestovního ruchu s dlouhotrvajícím zmatkem a jen pozvolnou stabilizací právní úpravy soukromého práva ale třeba i veřejné správy. Charakteristicky se to ukázalo v souvislosti s přípravou nové evropské směrnice, která nahrazuje klíčovou směrnicí 90/314/EHS. Nová směrnice 2015/2302 přitom byla slibována vlastně již od roku 1990, v posledních letech se pak přijetí slibovalo někdy i na následující měsíc. V ČR se tedy doufalo, že nový občanský zákoník schválený počátkem roku 2012 již bude moci ještě při přípravě implementovat novou směrnici. Pak se doufalo, že směrnice by mohla být přijata před účinností nového občanského zákoníku 1. ledna 2014. Nový občanský zákoník přitom i po čtyřech letech od schválení dosud nebyl ani jednou novelizován, což je v nestabilním českém právním řádu pozoruhodné, přičemž změny vyplývající z nové směrnice k cestovnímu ruchu budou do konce roku 2017 nezbytné.

## TRADICE PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU

Právo je obecně značně tradicionalistické, ale u cestovního ruchu je tomu poněkud jinak. Turistika má sice pradávné tradice sahající až do starověku, ale její masový rozvoj přichází až v moderní době. Zásadní roli zde hraje pokrok v dopravě, tedy od poloviny 19. století železnice, která představovala jeden z klíčových modernizačních prvků dějin. Již tehdy se objevují i první cestovní kanceláře. Nikoli náhodou zakladatel zřejmě nejstarší z nich (působí dodnes pod tímto jménem a to i v ČR) Thomas Cook začal ve čtyřicátých letech 19. století organizovat zájezdy po železnici. Ve dvacátém století se pak objevuje autobus a automobil, později na další úroveň pozvedla turistiku letadla. Vedle dopravních aspektů snad ještě zásadnější roli hraje sociální vývoj, protože až do 20. století si jen málo osob mohlo dovolit finančně i časově náročné cestování. Masová turistika je tedy fenoménem spíše až po druhé světové válce, kde cesty do zahraničí byly typické především pro západní Německo.

S vývojem faktickým (mj. technickým, ekonomickým, sociálním) je nemálo provázan vývoj právní. Již v 19. století se objevuje cestovní šek, jehož počátky jsou leckdy spojovány právě s již zmíněnou první cestovní kancelář Thomas Cook. V řadě zemí se také objevují speciální živnosti jako cestovní kancelář nebo průvodce turistů. Tak tomu bylo i v českých zemích, tedy v rakouském právu, protože byly ještě součástí Rakouské monarchie. Tuto právní úpravu pak převzala i Československá republika. Není bez zajímavosti, že při obnově právní úpravy cestovního ruchu po pádu komunistického režimu byla využívána zásadní inspirace právě těmito právními předpisy.

Další rozvoj pak přinesla meziválečná doba a některé nejbohatší země světa (zejména USA, Kanada, Austrálie) se již dostaly na úroveň označovanou jako spotřební společnost, což bylo předpokladem pro další rozvoj turistiky. Pokud jde o české země, tak je dobré upozornit, že na rozdíl od doby monarchie, jejíž součástí byly i Alpy a Středozemní moře, nyní vznikla mnohem menší republika mj. bez přístupu k moři. Pro

obyvatele českých zemí se tedy zahraniční turistické cesty staly mnohem běžnější. Čeští turisté zejména navázali na tradice cest k Jaderskému moři ještě v rámci jednotné monarchie a dále je rozvinuli, k čemuž přispíval i úzký spojenecký vztah k nové Jugoslávii. Průkopníky turistiky v dnes velmi oblíbeném Chorvatsku byli tedy často turisté z českých zemí.

Na druhé straně pak české země měly několik turistických center světové úrovně, kam patřily hlavně Karlovy Vary. Světově proslulé lázně v českých zemích se však nacházely obvykle v pohraničních Němci osídlených regionech, což mělo při tehdejších ostrém nacionalismu řadu kuriózních následků. Například to pomohlo pozoruhodně rychlému rozvoji středočeských lázní Poděbrad, které se na konci monarchie a v meziválečném Československu úmyslně profilovaly jako české národní lázně. V době nacionálních konfliktů byla citlivá třeba otázka používání jazyka a právní spory ohledně převahy němčiny v západočeských lázních se dostaly až do předchůdce OSN Společnosti národů.<sup>44</sup> Do takovýchto leckdy kuriózních právních souvislostí rozvoje cestovního ruchu však nelze zabíhat.

Další rozvoj přišel v západních zemích po druhé světové válce. Tehdy začíná i masová moderní turistika a objevuje se i požadavek na ochranu zákazníka organizátorů zájezdů, tedy dle současné české terminologie cestovních kancelářů. Vytvoření koncepčně zcela nové právní úpravy však bylo obtížné. Mimořádné množství turistů směřujících na zahraniční zájezdy cestovalo hlavně ze západního Německa, takže nepřekvapí, že právě Spolková republika Německo svým způsobem jako první v roce 1979 přijala moderní právní řešení této otázky. Šlo hlavně o cestovní smlouvu (*Reisevertrag*) začleněnou jako nový smluvní typ do německého občanského zákoníku BGB.<sup>45</sup>

Německo také iniciovalo předchozí pokusy o řešení na mezinárodní úrovni. Zde je možné upozornit, že význam mezinárodního práva je v řadě otázek cestovního ruchu snad až překvapivě malý, protože mnohé pokusy o důkladnější mezinárodní řešení cestovního ruchu spíše selhaly, zejména v 60. letech 20. století. Klíčová tehdejší mezinárodní smlouva – tzv. Bruselská konvence – byla ratifikována jen hrstkou států, které byly navíc rozloženy po celém světě a nedaly se snad nalézt žádné sousedící státy.<sup>46</sup> V září 1970 byly v Mexiku alespoň přijaty Stanovy Světové organizace cestovního ruchu, kde je členem i ČR.<sup>47</sup>

Později Německo fakticky prosadilo přijetí klíčové směrnice 90/314/EHS v rámci Evropských společenství. Evropské právo má pro právní úpravu cestovního ruchu v zemích EU naprosto zásadní význam. Poměrně důkladná dnešní právní úprava specifík cestovního ruchu byla totiž vytvořena hlavně pod vlivem evropské směrnice č. 90/314/EHS. Inspiruje přitom i státy mimo EU. V Německu a později i v dalších zemích probíhala o ochraně zákazníků organizátorů zájezdů bouřlivá diskuse. Je to logické, protože zakotvení ochrany zákazníka je dosti komplikované a starší zkušenosti neexistovaly.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu / Právní postavení národnostních menšin v první československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha, 2009.

<sup>45</sup> KALLER, P.: *Reiserecht*. München, 1991, s. 3–10.

<sup>46</sup> KLATT, H.: *Gesetz über den Reisevertrag*. Köln, 1979, s. 5. O aktivitách UNIDROIT tamtéž.

<sup>47</sup> ČECH, J. a kol.: *Právo v cestovním ruchu*. Praha, 1985, s. 226–236.

<sup>48</sup> Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013.

Podobná situace se týká i timesharingu, který dokonce vznikl jako úplně nový faktický fenomén teprve relativně nedávno. Na timesharing se podíváme důkladněji, i když jeho skutečný praktický význam je menší než u ochrany zákazníků organizátorů zájezdů, protože komplikovaný a v mnohém svérázný vývoj umožňuje pochopit i mnohé aktuální problémy s náhradou směrnice 90/314/EHS. Podle některých názorů se objevuje již v 19. století, kdy se zmiňuje rozhodnutí francouzského soudu Cour de Cassation v roce 1839,<sup>49</sup> avšak v dnešním slova smyslu začíná v zásadě v 60. letech 20. století. K módním trendům se tehdy vedle starších tradic pobytu u moře přidalo i poměrně náročné lyžování. Právě v lyžařských střediscích zřejmě ve francouzských Alpách, kde jsou možnosti ubytování omezené a navíc nákladné, začíná timeshare. Podle některých „legend“ šlo o hoteliéra, který nabízel pravidelným hostům, aby si zarezervovali pokoje na konkrétní období na léta dopředu a získali tak specifické postavení. Podle jiných byla počátkem skupina přátel, kteří si zakoupili nemovitost a dohodli se dlouhodobě, ve kterých termínech tam jednotlivci budou jezdit.<sup>50</sup>

Mnoho let nebyl právně upraven, takže šlo nejspíše o tzv. nepojmenovanou smlouvu, jejíž podmínky byly dány čistě dohodou stran. Rychle se tato myšlenka rozšířila v Evropě a Spojených státech, kde byla úspěšná v přímořských letoviscích především na Floridě a Hawai a začalo se uvažovat o právní úpravě.<sup>51</sup> Koncepte timeshare s sebou nese nemalá rizika a například v USA již od svých počátků v 70. letech byl často kritizován za nekalé praktiky. Teprve zapojení velkých uznávaných společností na tento specifický trh zvýšilo důvěru a umožnilo až raketový rozvoj. V českých podmínkách zkušenosti bývají špatné. K nedůvěře přispívá i nestabilita české právní úpravy, k níž však nemálo přispěly i změny evropského práva.

Složitá konstrukce timeshare vede k úsilí chránit efektivní právní úpravou spotřebitele.<sup>52</sup> Problémem je mj. skutečnost, že nemovitosti se běžně nacházejí v jiném státě, než kde žije spotřebitel, přičemž rozdíly v právním systému mohou být zásadní – koneckonců i v EU jsou státy jak kontinentální, tak angloamerické právní kultury.

Právní řešení se začalo připravovat v Evropských společenstvích v podobné době jako směrnice 90/314/EHS, zejména v roce 1988.<sup>53</sup> Příprava však byla komplikovanější.<sup>54</sup> Teprve v říjnu 1994 byla přijata směrnice 94/47/ES, o ochraně nabyvatelů ve vztahu k některým aspektům smluv o nabytí práva k dočasnému užívání nemovitostí. Mezi odborníky se přes odlišnou terminologii v různých právních řádech obvykle používá označení timeshare nebo timesharing. Tato první směrnice (podobně jako směrnice 90/314/EHS) představovala pouze částečnou harmonizaci problematiky.

<sup>49</sup> KELP, U.: *Time – Sharing – Verträge*. Baden-Baden, 2005, s. 19.

<sup>50</sup> FIALOVÁ, D. – KADLECOVÁ, V.: Koncept timesharingu – nová šance pro apartmánové domy? In *Aktuální problémy cestovního ruchu / Nové trendy a technologie v cestovním ruchu*. Jihlava, 2012, s. 45–53, konkrétně s. 48.

<sup>51</sup> Problém vzorového zákona Uniform Real Estate Time-Share Act z roku 1979 (URETSA) viz MARTINEK, M.: *Moderne Vertragstypen*. Band III. München, 1993, s. 260.

<sup>52</sup> KELP, U.: *Time – Sharing – Verträge*. Baden-Baden, 2005, s. 39.

<sup>53</sup> TESAŘOVÁ, Z.: Právní úprava smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare) v kontextu českého práva a práva Evropské unie. *Daně a právo v praxi* 23. 8. 2012 (databáze ASPI), s. 2.

<sup>54</sup> MARTINEK, M.: *Moderne Vertragstypen*. Band III. München, 1993, s. 260–265.



Brzo se však v praxi ukázalo, že ochrana spotřebitelů při uzavírání těchto smluv je nedostatečná. Vedle obtížného právního vymezení takovéto ochrany byla problémem i skutečnost, že timesharing se v praxi značně rozvíjel. K nejdůležitějším novým prvkům, s nimiž ještě první směrnice nepočítala, patřila tzv. timesharingová výměna. Tedy možnost využívat ne pouze jednu nemovitost v určeném čase, ale měnit vymezené časy nebo i nemovitosti. Po dalších dlouholetých diskusích byla tedy původní směrnice nahrazena v lednu 2009 směrnicí 2008/122/ES, o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare), o dlouhodobých rekreačních produktech, o dalším prodeji a o výměně, která je účinná od 23. února 2011 a platí dodnes. Směrnice má princip maximální harmonizace a vcelku právní úpravu výrazně rozšířila a zpřísnila. Důkladně se upravila především možnost odstoupení od smlouvy.

V České republice přijetí nové směrnice přineslo zmatky, protože první směrnice byla implementována do občanského zákoníku teprve při přípravě na vstup do EU roku 2002. Účinnost nové směrnice přišla v době schvalování nového občanského zákoníku, takže byl ještě novelizován starý občanský zákoník zákonem č. 28/2011 Sb., ačkoliv byl již hotov návrh nového občanského zákoníku. Nový občanský zákoník sice také implementuje požadavky této druhé směrnice k timeshare, jenže právní úprava byla zařazena na zcela odlišné místo. Zmatený právní vývoj v ČR nepřispěl ke zvýšení důvěry v tento institut a pracovníci cestovního ruchu právní úpravu poté leckdy téměř ignorovali.<sup>55</sup>

Poměrně důkladný nástin vývoje timeshare ukazuje na možný vývoj i u směrnice 90/314/EHS a její náhrady směrnicí 2015/2302. Evropské právo ovšem působí nejenom přes směrnice, ale i rozhodovací činností Soudního dvora EU. Ta v mnohém dotvořila některé významné prvky právní úpravy jako je tzv. ztráta radosti z dovolené obsažená v zásadě ve směrnici č. 90/314/EHS, která nebyla řadou členských států řádně implementována. Případ Leitner ukázal možnost vymáhat i nemateriální škody.<sup>56</sup>

Mnoho let probíhaly v ČR mimořádně ostré diskuze týkající se pojištění cestovních kancelářů, tedy nárok klientů na vrácení všech předem zaplacených prostředků při insolvenci cestovní kanceláře. Podle převládajícího názoru právních odborníků byla již původní (tedy před novelou z prosince 2015<sup>57</sup>) právní úprava v zákoně č. 159/1999 Sb. dostatečná a jasná. Názor některých pojišťoven byl však odlišný a v řadě případů nebyly vráceny zákazníkům vložené prostředky v úplné výši s argumentem, že se zkrachovalé cestovní kanceláře v rozporu se zákonem nepojistily v dostatečné výši. Klíčový princip směrnice, která logicky chrání spotřebitele, tedy zákazníka cestovní kanceláře, na rozdíl od profesionálních pojišťoven či cestovních kancelářů, byl tedy zpochybňován. Bohužel i rozhodovací činnost českých soudů nebyla jednoznačná. Většina rozsudků logicky vyžadovala od pojišťoven vrácení všech zaplacených prostředků zákazníkům, ale objevily se i odlišné rozsudky.

<sup>55</sup> Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013.

<sup>56</sup> POMAHAČ, R.: Simone Leitner v. TUI Deutschland GmbH and Co. KG. *Evropské právo* 5/2002, s. 5.

<sup>57</sup> PETRÁŠ, R.: Aktuální změny zákona č. 159/1999 Sb. a pojištění cestovních kancelářů. *Communication On-line Travel Business (COT business)*, říjen 2015, s. 36.

## ZÁVĚR

V České republice je jádrem právní úpravy cestovního ruchu speciální zákon č. 159/1999 Sb. a s ním propojená smlouva o zájezdu (dříve cestovní smlouva) v občanském zákoníku. Česká právní úprava podobně jako v jiných státech EU vychází (dosud) do značné míry ze směrnice 90/314/EHS. Rozdíly v implementaci v jednotlivých státech jsou poměrně značné, což je způsobeno spíše rámcovým charakterem směrnice, ale i mnoha spornými problémy. Koncepce česká, kdy je značná část úpravy začleněna do občanského zákoníku, je v zásadě podle německého vzoru, podobné řešení najdeme např. i v Nizozemí a na Slovensku. V ostatních státech bývá implementace směrnice 90/314/EHS obvykle řešena zvláštním zákonem.

Ochrana zákazníka cestovní kanceláře, jak ji přinesla směrnice 90/314/EHS, vyvolávala vždy velmi ostré diskuze. Samotná směrnice byla od počátku oficiálně označována za pouhé provizorium, takže její implementace v jednotlivých státech byla často problematická. Česká republika přijala příslušnou právní úpravu v roce 1999, kdy bylo do vstupu do EU ještě dostatek času. To mělo a často dodnes má mnohé negativní následky, protože i dle znění důvodové zprávy k zákonu č. 159/1999 Sb. se bude směrnice 90/314/EHS brzo měnit, takže zákon (také začlenil do občanského zákoníku cestovní smlouvu) může směrnici implementovat velmi volně. Jenže na novou směrnici se čekalo až do podzimu roku 2015.<sup>58</sup>

Na rozdíl od jiných právních institutů se cestovní ruch velmi dynamicky vyvíjí. I cestovního ruchu se samozřejmě zásadně dotklo přijetí nového českého občanského zákoníku, který je účinný teprve od 1. ledna 2014.<sup>59</sup> Předpokládá se přitom, že teprve praxe vyjasní mnohé detailní prvky, ale judikatura se bude vytvářet celou řadu let.

Jenže situace v ČR byla řadu let mnohem komplikovanější, což velmi ztěžovalo řešení nejenom této otázky. Přibližně od roku 2004 do roku 2014 procházela ČR faktickou politickou krizí, kdy vládní koalice obvykle jen obtížně přežívaly a pády vlád i vznik zcela nových politických stran byly doslova na denním pořádku. Za této situace je často blokována i legislativní činnost parlamentu, a to i v otázkách, které v zásadě nejsou sporné například z hlediska odlišnosti postojů pravice a levice, což je i případ novelizace zákona č. 159/1999 Sb. Nelze rovněž přehlížet, že české právo prochází po revoluci v roce 1989 permanentními změnami, které vlastně vrcholí přijetím nového občanského zákoníku, jež nahradil i zákoník obchodní, s účinností od 1. ledna 2014.<sup>60</sup>

Právní úprava cestovního ruchu je tedy složitým a často se měnícím fenoménem a to i u evropského práva.<sup>61</sup> V kombinaci s nestabilní českou vnitrostátní úpravou to vede

<sup>58</sup> PETRÁŠ, R.: Právní problematika ve vztahu k cestovnímu ruchu. In: *Marketing a management cestovního ruchu na národní a regionální úrovni*. Praha, 2015, s. 117–127.

<sup>59</sup> Podrobně viz PETRÁŠ, R.: Nový občanský zákoník a jeho dopady na společnost a cestovní ruch. In: *Aktuální problémy cestovního ruchu / Cestovní ruch a jeho dopady na společnost*. Jihlava, 2014, s. 204–211.

<sup>60</sup> Podrobně viz PETRÁŠ, R.: Transformace právní úpravy cestovního ruchu v České republice a v Evropské unii. In: *Aktuální problémy cestovního ruchu / Cestovní ruch: vývoj – změny – perspektivy*. Jihlava, 2015, s. 351–360.

<sup>61</sup> PETRÁŠ, R.: Туризм в Европе ожидают перемены. *Мосты в Чехию*, зима 2015, s. 19.

k nedostatečnému a spornému řešení. To neposkytuje právní jistotu a u osob působících v cestovním ruchu vede v praxi až k přehlížení právní úpravy.

JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.  
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta  
petras@prf.cuni.cz



## NOVÁ SMĚRNICE EU O SOUBORNÝCH CESTOVNÍCH SLUŽBÁCH A SPOJENÝCH CESTOVNÍCH SLUŽBÁCH – CO JE NOVÉHO A CO ZŮSTÁVÁ?

RENATA KRÁLOVÁ

**Abstract:** **New Directive EU on Package Travel and Linked Travel Arrangements – What is New and What Remains?**

The aim of this article is to briefly present new EU rules regarding the offer, sale and provision of package travel and linked travel arrangements. The stress is put on the comparison of Directive 90/314 with new Directive 2015/2302 and in addition, the distinctive similarities and differences between both Directives.

**Key words:** Directive 90/314, Directive 2015/2302, package travel, linked travel arrangements

**Klíčová slova:** směrnice 90/314, směrnice 2015/2302, nová směrnice, souborné služby, spojené cestovní služby

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.34

Cílem tohoto článku je nejen stručně seznámit čtenáře s obsahem nové směrnice EU č. 2302/2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách,<sup>1</sup> která nahrazuje směrnici 90/314, jejíž úprava je v ČR všeobecně známá i díky mediálními kauzám spojeným s pojištěním proti úpadku cestovních kanceláří, ale zejména poukázat na některé rozdíly, které novou směrnicí od této platné odlišují. Důležité je úvodem říci, že nová směrnice není obratem o 180° či převratnou právní revolucí. Nová směrnice se v principu neliší od směrnice 90/314. Do textu nové směrnice se promítla judikatura Soudního dvora EU, kterou soud rozhodl o výkladu směrnice 90/314.<sup>2</sup> Nová směrnice reaguje na rozvoj on-line obchodních technik, které se značně liší od prodejních technik, které byly běžně rozšířené v devadesátých letech. Tedy v době, kdy byla směrnice

<sup>1</sup> Plným názvem 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

<sup>2</sup> Např. Rozsudek ESD *Simone Leitner*, C-168/00, EU:C:2002:163; Rozsudek ESD *Dillenkofer*, ve spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, EU:C:1996:375; rozsudek ESD *Club-Tour*, C-400/00, EU:C:2002:272. Blíže viz recitál 8 anebo bod 2.2.1 – Zprávy o hodnocení dopadů nové směrnice (tzv. RIA) byla Evropskou komisí publikována spolu s návrhem směrnice č. COM (2013) 512 – COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC dostupná z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=SWD:2013:0263:FIN> [20. 11. 2015].

vydána. Výklad některých ustanovení směrnice 90/314 se v členských státech různil a díky minimální harmonizaci se různila i míra ochrana spotřebitele v členských státech. Nová směrnice je mnohem přesnější a díky tzv. plné harmonizaci by se právní úprava prodeje souborných služeb a spojených cestovních služeb v členských státech neměla lišit. Resp. lišit pouze v té míře, kterou připouštějí výjimky.

Směrnice byla přijata řádným legislativním postupem. **Právním základem** směrnice je čl. 114 Smlouvy o fungování EU, který předvídá přijímání právních a správních předpisů Radou a Evropským parlamentem za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu. Podle odst. 3 se stanoví, že Komise bude ve svých návrzích týkajících se zdraví, bezpečnosti, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele vycházet z vysoké úrovně ochrany a přihlédne přitom zejména k novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích.

Dlouho očekávaný<sup>3</sup> návrh nové směrnice byl Komisí publikován dne 9. července 2013. Dne 12. března 2014 Evropský parlament přijal svůj postoj v 1. čtení, který obsahoval celkem 133 pozměňovacích návrhů. Dne 28. května 2015 ministři členských států potvrdili na jednání Rady pro konkurenceschopnost politickou dohodu. Přijetí dohody předcházelo konání pěti trialogů, kdy o návrhu jednaly Předsednictví Rady a Evropský parlament za přítomnosti Komise. Rada potvrdila svůj postoj v 1. čtení dne 18. září 2015. Následně dne 27. října 2015 Evropský parlament přijal svůj postoj ve 2. čtení. Směrnice byla publikována v Úředním věstníku EU dne 11. prosince 2015.

Jak se uvádí ve shrnutí, které publikovala paní komisařka Jourová u příležitosti dosažení politické dohody, nová směrnice by měla přinést ochranu 120 mil. cestujícím, kteří nakupují kombinované cestovní služby. Měla by snížit škody utrpěné spotřebiteli o 430 mil. EUR za rok.<sup>4</sup>

## STUPEŇ HARMONIZACE

Na rozdíl od platné směrnice, která je směrnicí s minimální harmonizací,<sup>5</sup> je nová směrnice směrnicí s maximální harmonizací (s výjimkami).<sup>6</sup> Výjimky, kdy se členské státy mohou odchýlit od ustanovení směrnice, jsou upraveny např. v čl. 12/5, který umožňuje členským státům, aby ve svém národním právu upravily, právo spotřebitele ve lhůtě do 14 dnů odstoupit od smlouvy uzavřené mimo obchodní prostory, v čl. 13/1 – solidární odpovědnost pořadatele a prodejce a v recitálu 21 – možnost vztáhnout ustanovení transpoziční národní úpravy na smlouvy, na které se jinak směrnice nevztahuje (např. prodej jednotlivých služeb cestovního ruchu).

<sup>3</sup> Revizní proces zahrnoval i konání dvou veřejných konzultací v r. 2007 a 2009. Podrobněji k jeho průběhu – viz bod 1.3.1 – COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT.

<sup>4</sup> Factsheet z května 2015 dostupný z [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_rights/travel/documents/factsheet\\_new-package-travel\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/travel/documents/factsheet_new-package-travel_en.pdf) [20. 11. 2015].

<sup>5</sup> Viz čl. 8 směrnice 90/314 – „Členské státy mohou v oblasti působnosti této směrnice přijmout nebo zachovat přísnější předpisy na ochranu spotřebitele.“

<sup>6</sup> Viz čl. 4 nové směrnice – „Členské státy nesmějí v rámci svého vnitrostátního práva ponechat v platnosti ani zavádět ustanovení odchylná od ustanovení této směrnice, včetně více či méně přísných ustanovení, za účelem zajištění odlišné úrovně ochrany cestujících, pokud není v této směrnici stanoveno jinak.“

## OBLAST PŮSOBNOSTI SMĚRNICE

Mám-li v tomto článku hovořit o novinkách, které směrnice přinesla, je třeba se na prvním místě zmínit oblast působnosti směrnice – tj. na které služby cestovního ruchu se směrnice vztahuje a na které nikoliv. Směrnice 90/314 se vztahovala jen na souborné služby.<sup>7</sup> Jejich definice je v nové směrnici širší a zahrnuje celé spektrum on-line prodeju.<sup>8</sup> Nová směrnice rozšiřuje svoji působnost i na zcela nový produkt, kterým jsou spojené cestovní služby.<sup>9</sup> Stejně jako směrnice 90/314 i nová směrnice výslovně uvádí, na které služby se směrnice nevztahuje. Obě směrnice se nevztahují na pobyty kratší 24 hodin, pokud nezahrnují nocleh a na příležitostně nabízené souborné služby.<sup>10</sup> Nicméně, stará směrnice pokrývala oblast služebních cest. Nová směrnice je přesnější, neboť stanoví, že se nevztahuje na pracovní cesty zakoupené na základě obecné smlouvy o pořádání pracovních cest mezi obchodníkem a jinou fyzickou či právnickou osobou, která jedná za účelem souvisejícím s její obchodní činností, podnikáním, řemeslem nebo povoláním. Po vyjmutí služebních cest dlouho volala profesní sdružení cestovních kancelářů a agentur.<sup>11</sup> Z hlediska ochrany spotřebitele šlo často o poněkud nadbytečnou dvojitou ochranu, kdy za cestujícího odpovídal jak zaměstnavatel a tak i cestovní kancelář.

## SOUBORNÉ CESTOVNÍ SLUŽBY, SPOJENÉ CESTOVNÍ SLUŽBY

Jak zmíněno výše, je definice souborných služeb na první pohled značně odlišná od té, která je obsažena v platné směrnici. Společné oběma definicím je, že musí jít o kombinaci alespoň dvou cestovních služeb. Nová definice je detailnější. Za prvé, půjde o souborné služby, pokud kombinaci provede jeden obchodník, před tím, než je zákazník smlouvou zavázán. Za druhé, půjde o souborné služby, bez ohledu na to zda jsou uzavřeny samostatné smlouvy s jednotlivými poskytovateli cestovních služeb, pokud služby jsou:

- a) zakoupena na jediném prodejním místě a služby byly vybrány předtím, než cestující souhlasí se zaplacením, nebo
- b) nabízeny, prodávány nebo účtovány za souhrnnou nebo celkovou cenu, nebo
- c) pro účely inzerce nebo prodeje označeny jako „souborné služby“ či obdobně,
- d) kombinovány po uzavření smlouvy, jíž obchodník opravňuje cestujícího k výběru z různých typů cestovních služeb (dárkové poukazy), nebo
- e) zakoupeny od samostatných obchodníků prostřednictvím propojených on-line rezervačních procesů, při nichž obchodník, s nímž byla uzavřena první smlouva, předá **jméno, platební údaje a e-mailovou adresu** cestujícího dalšímu obchodníkovi

<sup>7</sup> Soubornými službami, stejně jakož i soubornými cestovními službami je třeba rozumět „zájezd“ ve smyslu zákona č. 159/1999 Sb. a občanského zákoníku.

<sup>8</sup> Čl. 3 odst. 2 nové směrnice.

<sup>9</sup> Čl. 3 odst. 5 nové směrnice.

<sup>10</sup> Srov. čl. 2 odst. 2, písm. c) nové směrnice a čl. 2 staré směrnice.

<sup>11</sup> Viz bod 2.3.2 Zprávy o hodnocení dopadů nové směrnice – dtto, R 7 nové směrnice.

nebo dalším obchodníkům a s tímto obchodníkem nebo obchodníky je uzavřena smlouva do 24 hodin po potvrzení rezervace první cestovní služby.

Nový produkt „spojených cestovních služeb“ je definován, jako kombinace alespoň dvou cestovních služeb pro účely téže cesty nebo pobytu, jejichž vyústěním je uzavření samostatných smluv s jednotlivými poskytovateli cestovních služeb, jestliže obchodník zprostředkovává cestujícím při jediné návštěvě či kontaktu se svým prodejním místem samostatný výběr a samostatnou platbu každé jednotlivé cestovní služby. Anebo musí jít o kombinaci dvou služeb pro účely téže cesty, jejichž vyústěním je uzavření samostatných smluv s jednotlivými poskytovateli, jestliže obchodník zprostředkovává cíleným způsobem pořízení alespoň jedné další cestovní služby od jiného obchodníka a pokud je smlouva s tímto jiným obchodníkem uzavřena do 24 hodin po potvrzení rezervace první cestovní služby.

Rozdílná je ochrana cestujících na souborných službách a spojených cestovních službách. Vyšší je pochopitelně u souborných služeb. Na cestující, kteří si zakoupí souborné služby, se budou vztahovat veškerá práva zaručená směrnicí (právo na přesné informace před cestou, zvláštní úprava zvýšení/snížení ceny, přesně definované náležitosti smlouvy, slevy a náhrady, právo na pomoc v nouzi atd.).<sup>12</sup> Cestující, kteří si zakoupí spojené cestovní služby, má obchodník povinnost informovat, že se na ně práva zaručená směrnicí pro cestující na zájezdu nevztahují a dále, že mají právo na ochranu pro případ platební neschopnosti obchodníka, který prodej zprostředkoval. Ochrana pro případ úpadku se u těchto služeb bude vztahovat jen na ty částky, které cestující zaplatí přímo obchodníkovi. Repatriace bude zajištěna, jen pokud obchodníkem zprostředkujícím spojené cestovní služby, je přímo dopravce.<sup>13</sup> Na cestující, kteří zakoupí spojené cestovní služby, se v plném rozsahu uplatní práva spotřebitelů podle předpisů transponujících směrnici 83/2011 o právech spotřebitelů.<sup>14</sup> Vyjma vybraných ustanovení směrnice o právech spotřebitelů,<sup>15</sup> se na souborné cestovní služby tato směrnice neuplatní.

## INFORMAČNÍ POVINNOSTI A OBSAH SMLOUVY

**Předmluvní informace**, stejně jako u platné směrnice,<sup>16</sup> musejí být poskytnuty určitým způsobem a jejich rozsah je přesně vymezen. Obě směrnice v podstatě žádají, aby informace o souborných službách uvedené v nabídkových materiálech byly sdělovány čitelně, srozumitelně a přesně. Nesmějí obsahovat klamavé informace. Novinkou je požadavek předávání informací na standardizovaných informačních formuláři, které jsou přílohou I A (hypertextový odkaz) a B (ostatní prodej) C (Click through).

Článek 5 písm. a) až h) velmi přesně uvádí, jaké informace mají být uvedeny v popisu nabízených souborných služeb (popisem je třeba rozumět nabídku zájezdu ať už

<sup>12</sup> Čl. 19 odst. 2 nové směrnice.

<sup>13</sup> Blíže viz povinnosti obchodníků zprostředkovávajících prodej spojených cestovních služeb v čl. 19 nové směrnice.

<sup>14</sup> Tj. ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

<sup>15</sup> Viz čl. 27 odst. 2 nové směrnice.

<sup>16</sup> Čl. 3 směrnice 90/314.



v materiální podobě – katalog – nebo v elektronické podobě – internet). Velmi důležité je písm. a), které stanoví hlavní náležitosti cestovních služeb. Směrnice rozlišuje mezi dvěma kategoriemi náležitostí služeb – jednak jsou to hlavní náležitosti a za druhé jsou to jiné náležitosti. Mezi hlavní náležitosti patří termín, destinace, doprava, popis ubytování, stravování, ale např. i jazyk, pokud je nezbytný pro čerpání služeb. Toto rozlišování je důležité při změně těchto náležitostí a práv cestujících, která se k takové změně váží. Když totiž pořadatel **před zahájením souborných služeb změní** některou z hlavních náležitostí či požadavky cestujícího, které smluvně převzal, anebo zvýší-li se cena o více než 8 %, je povinen nabídnout cestujícímu změnu smlouvy anebo možnost odstoupit od smlouvy bez zaplacení stornopoplatků.<sup>17</sup>

**Smlouva**<sup>18</sup> – ačkoliv jsou náležitosti smlouvy hodně podobné, v porovnání se směrnicí 90/314, nová směrnice stanoví obsah smlouvy ještě podrobněji. Smlouva musí zahrnovat všechny informace uvedené jako hlavní náležitosti služeb (viz výše) a dále informace uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. b) až h), kterými ve stručnosti jsou označeny pořadatele, popř. prodejce, vč. jejich kontaktů, celková cena (vč. všech uplatnitelných poplatků), způsob platby (zálohy, doplatky), minimální počet cestujících pro realizaci souborných služeb, pasové, vízové a zdravotní požadavky pro cesty, o právu ukončit smlouvu oproti zaplacení stornopoplatků, o povinném či nepovinném pojištění (cestovní, storno apod.).

Kromě toho musí smlouva uvádět informace o zvláštních požadavcích cestujícího, pokud je pořadatel přijal, o odpovědnosti pořadatele za plnění služeb a poskytnutí pomoci v nouzi, kontakt na zajišťovnu a místního delegáta, požadavek reklamace na místě, kontakt na zástupce nezletilého cestujícího v místě pobytu, informace o ADR/ODR<sup>19</sup> a o právu na převedení smlouvy.

**Informace před cestou** – obě směrnice<sup>20</sup> vcelku shodně požadují, aby před odjezdem byly cestujícímu předány nezbytné informace k cestě (stvrzenky, poukázky nebo přepravní doklady, informace o plánovaných časech odjezdu a případné lhůtě pro odbavení, jakož i o plánovaných časech zastávek, dopravních spojeních a příjezdu).

## ZMĚNA CENY

Obdobně jako u směrnice 90/314 je úprava závaznosti ceny po uzavření smlouvy zachována v nové směrnici. Cena je po uzavření smlouvy pro pořadatele závazná a nelze ji měnit jinak, než jak uvedeno ve směrnici. Stejně tak zůstává zachována i možnost výhrady ve smlouvě ke zvýšení ceny z taxativně uvedených důvodů.<sup>21</sup> Důvody jsou podobné a týkají se změny ceny za přepravu cestujících vyplývající z nákladů

<sup>17</sup> Čl. 11 odst. 2 nové směrnice.

<sup>18</sup> Čl. 7 nové směrnice.

<sup>19</sup> Informace o dostupných interních postupech vyřizování stížností a o mechanismech alternativního řešení sporů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU a případně o subjektu alternativního řešení sporů, který se na obchodníka vztahuje, a informace o platformě pro řešení sporů on-line podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013.

<sup>20</sup> Srov. čl. 4 odst. 1, písm. b) staré směrnice, čl. 7 odst. 5 nové směrnice.

<sup>21</sup> Čl. 4 odst. 4 staré směrnice.

na pohonné hmoty, změn výše daní nebo poplatků z cestovních služeb, nebo změny směnných kurzů souvisejících se soubornými službami. Nově se stanoví, že výhrada zvýšení ceny musí zároveň zaručovat možnost snížení ceny, při kterém má pořadatel právo na odečtení skutečných administrativních výdajů od částky, jež má být cestujícímu vrácena. Zvýšení ceny o více jak 8 % dává cestujícímu právo odstoupit od smlouvy bez zaplacení storno poplatků.<sup>22</sup> Lhůta pro oznámení zvýšení ceny z výše popsaných důvodů zůstává v obou směrnících stejná – 20 dnů před odjezdem.<sup>23</sup>

## ZAJIŠTĚNÍ PRO PŘÍPAD PLATEBNÍ NESCHOPNOSTI

Princip ochrany spotřebitele pro případ platební neschopnosti pořadatele je obdobný jako ve směrnici 90/314. I nadále se zajištění má vztahovat na veškeré částky, které cestující zaplatí za souborné služby a na repatriaci (pokud je součástí souborných služeb doprava). Nová směrnice je však exaktnější a podrobněji stanoví požadavky na zajišťovací mechanismy.<sup>24</sup> Výslovně se uvádí, že zajištění musí zohledňovat období mezi obdržením záloh a konečných plateb a dokončením souborných služeb, jakož i odhadované náklady na repatriaci v případě platební neschopnosti pořadatele.

## ZÁVĚREM

Již na první pohled je zřejmé, že nová směrnice je detailnější – z původních 9 článků je článků 31. Kromě výše popsaných odlišností za zmínku stojí ještě konkretizace pomoci v nouzi,<sup>25</sup> na kterou stará směrnice jen odkazuje,<sup>26</sup> ale nijak ji nerozvádí. Anebo právo cestujícího na odstoupení od smlouvy v případech mimořádných a nevyhnutelných okolností, které mají bezprostřední vliv na čerpání služeb v destinaci. Nové je odstupňování lhůt pro odstoupení od smlouvy ze strany pořadatele pro nedosažení minimálního počtu cestujících.<sup>27</sup> Na rozdíl od směrnice 90/314, nová pamatuje i na prodej souborných služeb pořadatelů, kteří jsou usazení v třetích zemích.<sup>28</sup>

Nová směrnice požaduje zřízení kontaktního místa pro usnadnění správní spolupráce a dohledu nad pořadatelí, kteří působí v různých členských státech a zavedení sankcí pro účinné uplatňování práva přijatého na základě směrnice.

Transpozice směrnice si vyžádá změnu nejen zákona č. 159/1999 Sb., ale i občanského zákoníku a předpisů v oblasti živnostenského podnikání. Důležité bude správně aplikovat transpoziční úpravu. Zde se domnívám, že přílišná složitost a nepřehlednost definic obou výše popsaných produktů může negativně ovlivnit efektivitu správního dozoru v této oblasti. Zřejmě i to je jedním z důvodů, proč se v čl. 26 Komisi ukládá,

<sup>22</sup> Čl. 10, R – 33 nové směrnice.

<sup>23</sup> Srov. čl. 4, odst. 4, písm. b) staré směrnice a čl. 10 odst. 3 nové směrnice.

<sup>24</sup> Blíže viz čl. 17–19, R 38–44 nové směrnice.

<sup>25</sup> Viz čl. 16 nové směrnice.

<sup>26</sup> Viz čl. 5 odst. 2 staré směrnice.

<sup>27</sup> Viz čl. 12 odst. 3, písm. a) nové směrnice.

<sup>28</sup> Viz čl. 20 nové směrnice.

aby Evropský parlament a Radu do tří let od účinnosti směrnice informovala o ustanoveních této směrnice týkajících se on-line rezervací provedených na různých prodejních místech a kvalifikace těchto rezervací jakožto souborných služeb, spojených cestovních služeb nebo samostatných cestovních služeb, a zejména o definici souborných služeb uvedené v čl. 3 bodě 2 písm. b) podbodě v) a o tom, zda je vhodné tuto definici upravit nebo rozšířit.

Směrnice bude muset být transponována do dvou let od vstupu v platnost (tj. do 1. 1. 2018) a podnikatelé budou mít ještě dalších 6 měsíců, aby se připravili na účinnost transpoziční úpravy (použitelnost národních transpozičních předpisů od 1. 7. 2018).

JUDr. Renata Králová  
Ministerstvo pro místní rozvoj  
renata.kralova@mmr.cz



## LEGISLATIVNÍ ÚPRAVA MÍSTNÍHO POPLATKU ZA LÁZEŇSKÝ NEBO REKREAČNÍ POBYT A MÍSTNÍHO POPLATKU Z UBYTOVACÍ KAPACITY V ČESKÉ REPUBLICE

PETR STUDNÍČKA

**Abstract:** **Legislative Arrangement of a Local Fee for a Spa or Leisure Stay and a Local Fee for Accommodation in the Czech Republic**

Local tax is defined as a pecuniary levy specified by law directed to the municipal budget that can be established or abolished by the local self-government unit, and this unit may also affect local tax in any way in terms of the tax base, the tax rates or any of the correction elements, regardless of whether the taxpayer receives any consideration from the beneficiary, whether this levy is regular or single and of who administers the tax. The catalogue of local taxes in the Czech Republic includes only local fees and real estate tax. The economic autonomy of municipalities as one of the essential characteristics of local self-government is not fulfilled in the Czech Republic in terms of legal regulation. The municipalities do not have sufficient authority to impose local taxes. In the Czech Republic, under Act No. 565/1990 Coll., on local fees, as amended, there are eight different types of local fees. Two local fees have the greatest significance in relation to hospitality, spa and tourism industry. These are the local fee for a spa or leisure stay, which applies to those using accommodation and the local fee for accommodation, which is paid by the accommodation provider. The total annual volume selection of the local fee for accommodation and the local fee for a spa or leisure stay is 515 million CZK, of which the City of Prague falls 245 million CZK, which is 47.5 % of the national selection and thus Prague is the municipality with the highest volume selecting of these local fees in the Czech Republic.

**Key words:** guest, hospitality, local fee, overnight, spa and tourism industry

**Klíčová slova:** host, hotelnictví, místní poplatek, přenocování, lázeňství a cestovní ruch

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.35

### MÍSTNÍ DANĚ V ČESKÉ REPUBLICE

Místní daň je zákonem stanovená dávka peněžitého charakteru směřující do rozpočtu obce (kraje), kterou může územní samosprávný celek zavést či zrušit a kterou může rovněž jakýmkoliv způsobem ovlivnit co do daňového základu, sazby daně či některého z korekčních prvků. Do katalogu místních daní lze v podmínkách České republiky zařadit pouze místní poplatky a daň z nemovitých věcí.<sup>1</sup> Při takto úzkém vymezení místních daní nenacházíme v České republice žádné místní daně na úrovni

<sup>1</sup> RADVAN, M.: *Místní daně*. Praha, 2012, s. 15.

krajů jako vyšších územních samosprávných celků. Na rozdíl od místních poplatků není obcím přiznáno právo rozhodovat, zda daň z nemovitých věcí na svém území zavedou, či nikoliv. Mají možnost pouze rozhodovat o zavedení či úpravě koeficientů násobících základní sazbu daně nebo celou daňovou povinnost a mají právo stanovit osvobození pro nemovitosti dotčené živelní pohromou nebo pro vybrané zemědělské pozemky.

Výše místních daní v České republice je vybírána v hodnotě 14,9 mld. Kč ročně (2013) a na celkových daňových příjmech se podílí cca 2,2 %. Mezi nejvýznamnější místní daně v České republice patří místní poplatky (5,1 mld. Kč). Na rozdíl od daně z nemovitých věcí (9,7 mld. Kč) mají charakter fakultativní, a nikoliv obligatorní. To znamená, že je zcela na úvaze obce, zda a které místní poplatky na svém území zavede. U místních poplatků si obce samy stanovují konkrétní sazbu poplatku, podmínky placení, případná osvobození a další konstrukční prvky, které nejsou striktně určeny přímo zákonem o místních poplatcích č. 565/1990 Sb., za podmínky, že nepřekročí zákonné zmocnění. Místní poplatky plní tři základní funkce – jsou paušální úhradou za související služby poskytované obcí, mají povahu místního zdanění nebo plní převážně regulační funkci. Při rozhodování obce, jaký místní poplatek zavést, či nikoliv, převažuje fiskální efekt, nad funkcí regulační a stimulační.<sup>2</sup>

## ZÁKON O MÍSTNÍCH POPLATCÍCH Č. 565/1990 SB.

V České republice jsou na výkonech cestovního ruchu, hotelnictví a lázeňství nejvíce závislé dva místní poplatky na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt (§ 3) a místní poplatek z ubytovací kapacity (§ 7).

Novodobá historie místního poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt se datuje od roku 1952<sup>3</sup>, kdy byla přijata legislativní úprava místních poplatků v zákonu č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích, z něhož dle § 2 odst. 1 platilo, že druhy poplatků, které jsou místní národní výbory povinny vybírat, stanoví vláda a předpisy o těchto poplatcích vydá ministr financí. Lázeňská daň byla na celém území našeho státu dvakrát zrušena. Poprvé od 1. 1. 1952, podruhé od 1. 11. 1960. V tomto období byla předmětná daň od 1. 5. 1957 do 31. 10. 1960 dočasně obnovena. Na základě zákonodárného zmocnění byla vydána ministerstvem financí vyhláška č. 71 ze dne 8. 4. 1964, o lázeňském poplatku, který byl vybírán od všech osob, které přechodně pobývaly v lázeňských místech v období od 1. 5. do 30. 9. (jen pokud byla mimo sezonu v provozu všechna lázeňská zařízení a prováděny služby pro zákazníky, bylo možné vybírat poplatek i v této době, avšak maximálně v poloviční výši) a jeho použití bylo určeno převážně na financování zařízení a služeb sloužících lázeňským hostům. Výtěžek poplatku byl účelově vázán a směl být využit pouze pro udržování a zlepšování lázeňských míst (parků, stezek atd.) a pro reklamu lázní. Tehdy měl místní poplatek striktně fiskální funkci.

<sup>2</sup> PLZÁKOVÁ, L. – STUDNÍČKA, P. – TITTELBAHOVÁ, Š.: *Vliv místních poplatků na rozvoj cestovního ruchu*. Praha, 2015, s. 9.

<sup>3</sup> BŘEŇ, J.: Místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt. *Deník veřejné správy* [online], [cit. 16. 9. 2014]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6600079>.

Prostřednictvím vyhlášky č. 67/1966 byl zaveden nový poplatek za ubytování v rekreačních oblastech, který se stal jistým „protějškem“ k lázeňskému poplatku, čímž nebylo možné tento poplatek zavádět v místech s převažujícími sportovními a rekreačními aktivitami. Poslední právní úprava poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt je spjata s vyhláškou č. 216/1988 Sb., o místním poplatku ze psů a o lázeňském poplatku, která byla účinná od 1. 1. 1989 do 1. 1. 1991. Tato vyhláška byla velmi podobná stávající úpravě v zákonu o místních poplatcích.

Sazbu místních poplatků a další podrobnosti (splatnost, ohlašovací povinnost, osvobození atp.) stanovují obce v rámci jejich samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Zákon vymezuje některé případy a osoby, které jsou z placení poplatku vyloučeny, a v některých případech umožňuje obci stanovit vyhláškou nebo dohodou paušální poplatek. Řízení o poplatcích vede obecní úřad v přenesené působnosti. Jednotlivé místní poplatky vybírá v České republice rozdílný počet obcí (Tabulka 1).

**Tabulka 1:** Počet obcí a objem místních poplatků v České republice v roce 2013

Místní poplatek	Počet obcí	Zastoupení v %	Objem výběru v Kč
Ze psů	6086	97,5	280 647 037
Za odpady	4335	69,4	3 473 641 300
Za užívání veřejného prostranství	2710	43,4	629 030 561
Z ubytovací kapacity	1442	23,1	213 139 953
Ze vstupného	936	15,0	56 112 018
Za lázeňský nebo rekreační pobyt	907	14,5	300 677 770
Za povolení k vjezdu	133	2,1	22 364 425
Za zhodnocení stavebního pozemku	53	0,8	7 115 200
Celkem			4 982 728 264

Zdroj: Vlastní zpracování s využitím dat Rozpočet obce, 2014.<sup>4</sup>

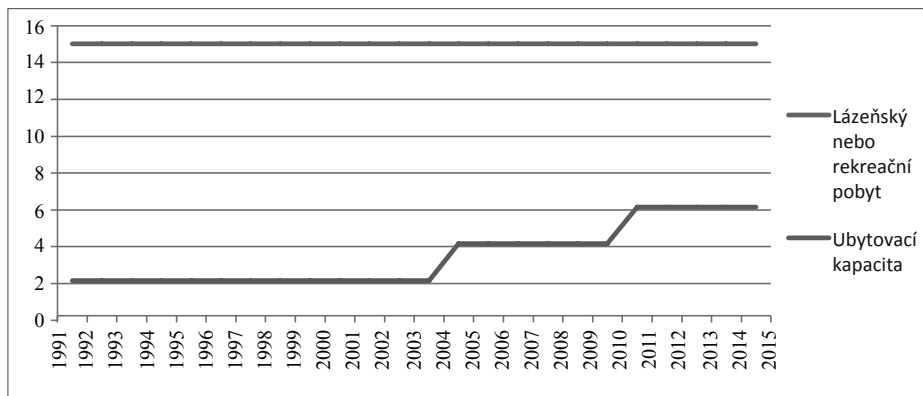
## MÍSTNÍ POPLATEK ZA LÁZEŇSKÝ NEBO REKREAČNÍ POBYT A MÍSTNÍ POPLATEK Z UBYTOVACÍ KAPACITY

Místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt lze vybírat v lázeňských místech a v místech „soustředěného turistického ruchu“. Pro obec jej vybírá od hostů ubytovatel. Maximální sazba je 15 Kč za osobu a den. Poplatku nepodléhají případy, kdy je prokázán jiný účel ubytování než léčebný nebo rekreační. Od roku 1991 se sazba tohoto poplatku nezměnila. Místní poplatek z ubytovací kapacity se vybírá v zařízeních určených k přechodnému ubytování za úplaty; poplatku jsou zproštěna zařízení zajišťující přechodné ubytování studentů a žáků, zdravotnická a lázeňská zařízení (pokud

<sup>4</sup> Rozpočet veřejně. 2015. *Rozklikávací rozpočet obce* [online], [cit. 20. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz>.

neposkytují hotelové služby), sociální a charitativní zařízení. Poplatek platí ubytovatel, maximální výše je 6 Kč za každé využité lůžko a den. Od roku 1991 se jeho výše změnila dvakrát – z 2 nejdříve na 4 a nyní na 6 korun (Graf 1).

**Graf 1:** Změny maximálních sazeb místních poplatků v České republice v letech 1991–2014



Zdroj: Vlastní zpracování podle zákona č. 565/1990 Sb., 2014.<sup>5</sup>

Od plateb místních poplatků jsou osvobozeny různé, ale z hlediska výkonů individuálních a hromadných ubytovacích zařízení významné skupiny osob (např. děti, senioři, organizované skupiny v rámci služebních cest), resp. zařízení (sociální, charitativní, zdravotnická, lázeňská, školská) a o výběru těchto místních poplatků rozhodují jednotlivé obce vydáním obecně závazných vyhlášek, které schvalují zastupitelstva obcí v rámci své samostatné působnosti. Zákon navíc stanovuje maximální sazbu těchto místních poplatků a je na obcích, zda vůbec a pokud ano, pak v jaké výši je na svém území stanoví. Proto není možná úplná srovnatelnost těchto právních norem.

Z celkového počtu 6242 obcí v České republice vybíralo v roce 2013 místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt 907 obcí (14,5 %) a místní poplatek z ubytovací kapacity 1442 obcí (23,1 %). U obou místních poplatků má z hlediska objemu peněžních prostředků dominantní postavení hlavní město Praha (Tabulka 2).

V žebříčku třiceti obcí, které vybírají nejvyšší objem místního poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt a místního poplatku z ubytovací kapacity do svých rozpočtů, mají velmi významné postavení destinace lázeňského typu (Karlovy Vary, Mariánské Lázně, Františkovy Lázně, Třeboň, Luhačovice, Jeseník), horské destinace (Špindlerův Mlýn, Pec pod Sněžkou, Harrachov, Velké Karlovice), destinace u vodní plochy (Lipno nad Vltavou, Pasohlávky, Doksy) a destinace kulturně-historického typu (Praha, Český Krumlov). Seznam prvních deseti obcí s nejvyšším objemem výběru obou místních poplatků je uveden v Tabulce 3.

<sup>5</sup> Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.



**Tabulka 2:** Objem místních poplatků na území České republiky a v hlavním městě Praze v letech 2000 a 2013 v Kč

Rok	Česká republika		Hlavní město Praha	
	Lázeňský nebo rekreační pobyt	Ubytovací kapacita	Lázeňský nebo rekreační pobyt	Ubytovací kapacita
2000	213 990 740	64 762 020	88 803 830	21 701 880
2013	306 677 770	213 139 953	138 467 136	107 586 750

Zdroj: Vlastní zpracování podle Plzákova, Studnička, Tittelbachová, 2015.

**Tabulka 3:** Deset obcí s nejvyšším objemem výběru místních poplatků v České republice v roce 2013 v Kč

Obec	Lázeňský nebo rekreační pobyt	Obec	Ubytovací kapacita
Praha	138 467 136	Praha	107 586 750
Karlovy Vary	23 875 726	Karlovy Vary	6 596 385
Mariánské Lázně	12 196 129	Brno	6 195 914
Špindlerův Mlýn	8 246 073	Plzeň	5 804 915
Františkovy Lázně	4 657 651	Špindlerův Mlýn	4 743 186
Luhačovice	4 593 398	Mariánské Lázně	4 712 141
Lipno nad Vltavou	4 139 072	Pec pod Sněžkou	1 676 252
Třeboň	4 003 356	Lipno nad Vltavou	1 556 895
Harrachov	3 951 659	Mladá Boleslav	1 466 697
Český Krumlov	3 617 573	Český Krumlov	1 457 343

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat Rozpočet obce, 2014.

**Tabulka 4:** Roční objem výběru místních poplatků v České republice v letech 2000–2015 v Kč

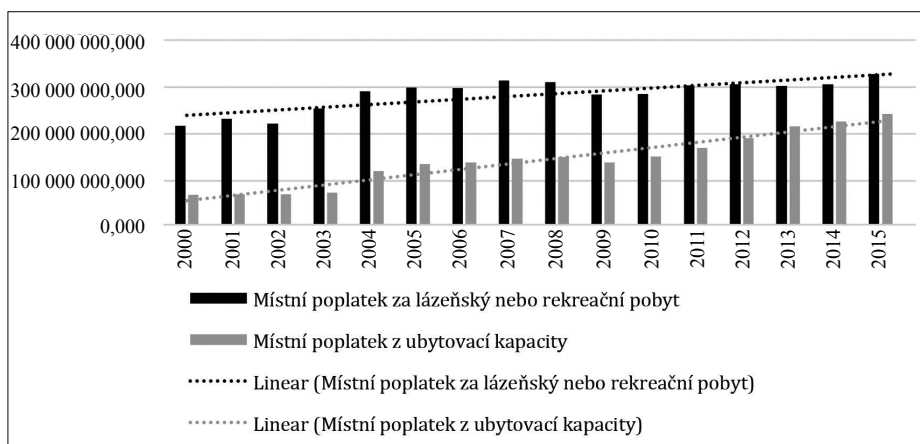
Rok	Lázeňský nebo rekreační pobyt	Ubytovací kapacita
2000	213 990 740	64 762 020
2001	229 942 420	66 243 290
2002	218 698 930	65 810 430
2003	252 063 900	69 381 930
2004	289 383 680	116 481 670
2005	296 826 670	131 081 460
2006	296 704 400	135 441 940
2007	312 211 230	143 565 350
2008	309 229 440	146 239 070
2009	281 944 650	134 818 200
2010	283 848 550	147 333 490

2011	301 772 810	166 078 370
2012	304 117 770	187 943 430
2013	300 677 770	213 139 953
2014	304 052 666	223 912 974
2015	326 569 583	239 546 279
Celkem	4 522 035 209	2 251 779 856

Zdroj: Vlastní zpracování s využitím dat Rozpočet obce, 2014 a MONITOR, 2016.<sup>6</sup>

Zatímco v roce 2000 byl celkový roční objem výběru obou místních poplatků velmi rozdílný, tempo růstu se u každého z nich vyvíjí odlišně a celkové roční objemy výběru se u obou místních poplatků k sobě postupně přibližují, jak je zřejmé u roku 2015. Tento stav je dán nejen platnou legislativou a počtem obcí, které tyto místní poplatky vybírají, ale i nastavenými maximálními sazbami (Graf 2).

**Graf 2:** Vývoj ročního objemu výběru místního poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt a místního poplatku z ubytovací kapacity v České republice v letech 2000–2015



Zdroj: Vlastní zpracování s využitím dat Rozpočet obce, 2014 a MONITOR, 2016.

Poplatkově právní skutečnosti, poplatkové povinnosti a způsoby jejich plnění jsou stanoveny zákonem o místních poplatcích. Tento zákon vymezuje náležitosti poplatkového vztahu poplatkového subjektu a obce pomocí poplatkových prvků. Existují poplatkové prvky obligatorní, nezbytné pro stanovení poplatkových vztahů (např. objekt a subjekt poplatku, sazba poplatku), jsou též poplatkové prvky fakultativní (např. osvobození od poplatku, úlevy na poplatku).

Zákon o místních poplatcích umožňuje některé poplatky paušalovat. Jde o stanovení výše poplatku peněžitou částkou bez bezprostřední vazby na konkrétní poplatko-

<sup>6</sup> MONITOR. 2016. *Příjmy a výdaje územních rozpočtů* [online], [cit. 25. 5. 2016]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/analyza/#query=13>.

vě-právní skutečnosti s vazbou např. na vymezené časové období (kalendářní časové úseky – týden, měsíc, rok). Paušální částka místního poplatku je částka, která neplyne z konkrétní daňově-právní skutečnosti, nýbrž z jejího předpokladu; sjednává se dopředu, předtím, než konkrétní daňově-právní skutečnost nastane. Poplatek stanovený paušálem je splatný po skončení poplatkového období nebo ukončení poplatkově-právní skutečnosti. U místního poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt lze paušalovat poplatek jednostranným stanovením paušálu (týdenní, měsíční nebo roční částka bez ohledu na počet osob a dnů jejich pobytu v místě). U místního poplatku z ubytovací kapacity lze stanovit paušální poplatek po dohodě s poplatníkem. Paušalování by mělo přispět zejména ke zjednodušení procesu, v rámci kterého k realizaci poplatku dochází.<sup>7</sup> Plnění poplatkových povinností je uvedeno v Tabulce 5.

**Tabulka 5:** Charakteristika místních poplatků v České republice

<b>Charakteristika poplatku</b>	<b>Lázeňský nebo rekreační pobyt</b>	<b>Ubytovací kapacita</b>
Subjekt	Poplatník: fyzická osoba Plátce: ubytovatelé (fyzická nebo právnická osoba)	Poplatník: ubytovatelé (fyzická nebo právnická osoba)
Objekt	Pobyt konkrétních fyzických osob ve vybraných místech	Využitá lůžková kapacita
Poplatkový základ	Přechodná přítomnost ve vybraných místech za účelem lázeňského či rekreačního pobytu (počet dní pobytu)	Využitá ubytovací kapacita ve vybraných místech (obsazenost lůžek)
Sazba	Až 15 Kč/osoba/den	Až 6 Kč/lůžko/den
Paušalování	Týdenní, měsíční nebo roční paušální částka – bez alternativy	Roční paušální částka – po akceptaci poplatníkem
Místní příslušnost k vyměření	Obec, na jejímž území je přechodné ubytování poskytnuto	Obec, na jejímž území je ubytování poskytnuto
Poplatkové období	Nemá poplatkové období; poplatek se váže na každý započatý den pobytu (kromě dne příchodu), v případě paušalování týden, měsíc nebo rok	Nemá poplatkové období; poplatek se váže na každé využití lůžko a den, v případě paušalování rok (období 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců)
Výjimutí z poplatkové povinnosti	Poplatku nepodléhají osoby nevidomé, bezmocné a osoby s těžkým zdravotním postižením, kterým byl přiznán III. stupeň mimořádných výhod, a jejich průvodci, osoby mladší 18 let a starší 70 let nebo osoby, na které náleží přídavky na děti	Poplatku nepodléhá ubytovací kapacita v zařízeních sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků, ubytovací kapacita ve zdravotnických nebo lázeňských zařízeních, pokud nejsou užívána jako hotelová zařízení, ubytovací kapacita v zařízeních sloužících sociálním a charitativním účelům

<sup>7</sup> PELC, V.: *Místní poplatky – praktická příručka pro obce*. 2. vyd. Praha, 2012, s. 1–17.

Osvobození od poplatkové povinnosti	Není	Není
Nepeněžitě povinnosti poplatkových subjektů	Ubytovatel je povinen vést v písemné podobě evidenční knihu, zápisy musí být uspořádány postupně z časového hlediska; kniha se uchovává po dobu 6 let od provedení posledního zápisu	Ubytovatel je povinen vést evidenční knihu

Zdroj: Vlastní zpracování podle Pelc, 2012.

Změny poplatkových prvků u obou místních poplatků z hlediska jejich legislativní úpravy v období od 1. 1. 1991 do 31. 10. 2015 jsou uvedeny v Tabulce 6 (místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt) a v Tabulce 7 (místní poplatek za ubytovací kapacity).

**Tabulka 6:** Legislativní změny – místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt

<b>Termín Zákon</b>	<b>Kategorie</b>	<b>Charakteristika</b>
1. 1. 1991 556/1990 Sb.	Poplatník  Plátce  Vyjmutí z poplatkové povinnosti  Sazba	Poplatek platí fyzické osoby, které přechodně a za úplatu pobývají v lázeňských místech a v místech soustředěného turistického ruchu za účelem léčení nebo rekreace. Poplatek vybírá pro obec fyzická nebo právnická osoba, která přechodně ubytování poskytla; tato osoba za poplatek ručí. Osoby nevidomé, bezmocné a držitelé průkazů ZTP/P a jejich průvodci, osoby nemocné, kterým byla lázeňská péče poskytnuta v rámci pracovní neschopnosti, osoby, kterým byl poskytnut rekondiční pobyt, osoby mladší 18 let a starší 70 let nebo osoby, na které náleží přídatky na dítě, anebo vojáci v základní službě a osoby, které vykonávají civilní službu. Až 15 Kč/osoba/den, popř. stanovený paušál, který může obec po dohodě s poplatníkem stanovit také roční paušální částkou.
1. 1. 2004 229/2003 Sb.	Poplatník  Plátce  Vyjmutí z poplatkové povinnosti	Poplatek platí fyzické osoby, které přechodně a za úplatu pobývají v lázeňských místech a v místech soustředěného turistického ruchu za účelem léčení nebo rekreace. Poplatek vybírá pro obec fyzická nebo právnická osoba, která přechodně ubytování poskytla; tato osoba za poplatek ručí. Osoby nevidomé, bezmocné a držitelé průkazů ZTP/P a jejich průvodci, osoby nemocné, kterým byla lázeňská péče poskytnuta v rámci pracovní neschopnosti, osoby,

1. 1. 2004 229/2003 Sb.	Sazba	kterým byl poskytnut rekondiční pobyt, osoby mladší 18 let a starší 70 let nebo osoby, na které náleží přídatky na dítě, anebo vojáci v základní službě a osoby, které vykonávají civilní službu. Až 15 Kč/osoba/den pobytu, není-li tento dnem příchodu, popř. stanovený paušál, který může obec po dohodě s poplatníkem stanovit také týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou.
1. 1. 2011 281/2009 Sb.	Poplatník  Plátce  Vyjmutí z poplatkové povinnosti  Sazba	Poplatek platí fyzické osoby, které přechodně a za úplatu pobývají v lázeňských místech a v místech soustředěného turistického ruchu za účelem léčení nebo rekreace. Poplatek vybírá pro obec fyzická nebo právnická osoba, která přechodně ubytování poskytl; tato osoba za poplatek ručí. Osoby nevidomé, bezmocné a držitelé průkazů ZTP/P a jejich průvodci, osoby nemocné, kterým byla lázeňská péče poskytnuta v rámci pracovní neschopnosti, osoby, kterým byl poskytnut rekondiční pobyt, osoby mladší 18 let a starší 70 let nebo osoby, na které náleží přídatky na dítě, anebo vojáci v základní službě a osoby, které vykonávají civilní službu. Až 15 Kč/osoba/den pobytu, není-li tento dnem příchodu, popř. stanovený paušál, který může obec po dohodě s poplatníkem stanovit také týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou.

Zdroj: Vlastní zpracování podle Pelc, 2012.

**Tabulka 7:** Legislativní změny – místní poplatek z ubytovací kapacity

<b>Termín Zákon</b>	<b>Kategorie</b>	<b>Charakteristika</b>
1. 1. 1991 556/1990 Sb.	Předmět  Poplatník  Sazba	Poplatek se platí z ubytovací kapacity v rekreačních a vzdělávacích zařízeních. Právnické osoby vlastníci zařízení (nebo mající právo hospodaření) a fyzické osoby, které podnikají (fyzické osoby poplatek neplatí, pokud platí poplatek dislokační). Až 2 Kč/lůžko/den bez ohledu na jeho využití.
1. 7. 1994 48/1994 Sb.	Předmět  Vyjmutí z poplatkové povinnosti	Poplatek se vybírá v lázeňských místech nebo místech soustředěného turistického ruchu z ubytovací kapacity v zařízeních sloužících nebo určených k přechodnému ubytování za úplatu. Vyjmuty jsou ubytovací kapacity v zařízeních sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků, pro ubytování pracovníků fyzických a právnických osob, které tato zařízení vlastní nebo k nim mají právo hospodaření, ve zdravotnických nebo lázeňských zařízeních, pokud

	Poplatník Sazba	nejsou užívána jako hotelová zařízení, v zařízeních sloužících sociálním a charitativním účelům. Fyzické a právnické osoby, které zařízení vlastní nebo právnické osoby s právem hospodaření. Až 2 Kč/využité lůžko/den, obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek roční paušální částkou.
1. 1. 2004 229/2003 Sb.	Předmět Poplatník Sazba	Poplatek se vybírá v lázeňských místech nebo místech soustředěného turistického ruchu z ubytovací kapacity v zařízeních sloužících nebo určených k přechodnému ubytování za úplat. Ubytovatel (fyzická nebo právnická osoba), který přechodné ubytování poskytl. Až 4 Kč/využité lůžko/den obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek roční paušální částkou.
1. 1. 2010 348/2009 Sb.	Předmět Výjmutí z poplatkové povinnosti Poplatník Sazba	Poplatek se vybírá v obcích a městech v zařízeních určených k přechodnému ubytování za úplat. Výjmuty jsou ubytovací kapacity v zařízeních sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků, ve zdravotnických nebo lázeňských zařízeních, pokud nejsou užívána jako hotelová zařízení, v zařízeních sloužících sociálním a charitativním účelům. Fyzické a právnické osoby, které přechodné ubytování poskytly. Až 6 Kč/využité lůžko/den, obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek roční paušální částkou.

Zdroj: Vlastní zpracování podle Pelc, 2012.

## ZÁVĚR

S ohledem na mnoho shodných konstrukčních prvků u obou místních poplatků lze doporučit jejich sloučení do jednoho místního poplatku. Poplatníkem by měl být ubytovaný (v odborné terminologii turista, resp. host), neboť právě on nejvíce těží ze služeb, které mu obec jako turistovi poskytuje. Zůstala by tedy zachována charakteristika přechodné doby a úplatnosti. Naopak přechodné a úplatné ubytování v bytových a v rodinných domech a ve stavbách pro rodinnou rekreaci by zpoplatnění nepodléhalo s ohledem na obtížnou dohledatelnost poplatníků a rovněž na fakt, že tyto osoby obvykle nejsou turisty, ale např. studenty ubytovanými na privátech, osobami v pronajatých domech a bytech apod.

Místní poplatek by měl být vybírán v každé obci, nikoliv jen v lázeňských místech a turistických centrech (odstranit ze zákona definici místa soustředěného turistického ruchu); o zavedení poplatku by rozhodovalo výhradně zastupitelstvo obce přijetím, či nepřijetím obecně závazné vyhlášky.

Osvobození by mělo být osobní, vázané na osobu poplatníka. Zákon by měl upravovat pouze základní typy osvobození, větší prostor by měly mít obce jako beneficiáři

poplatku. Samozřejmostí je osvobození osob nevidomých, závislých na pomoci jiné osoby a osob s těžkým zdravotním postižením. Vhodné se jeví osvobození studentů a žáků ubytovaných v zařízeních sloužících pro ubytování těchto osob nebo osvobození osob ubytovaných v zařízeních sloužících sociálním a charitativním účelům. Naopak nelze doporučit osvobození závislé na věku poplatníka (dnes osoby mladší 18 let a starší 70 let věku), neboť i tyto osoby využívají služeb v obci.

Ubytovatel by měl mít postavení plátce místního poplatku, tedy i nadále by vybíral poplatek vedle ceny za ubytování. Měl by povinnost vést evidenční knihu, avšak bez povinnosti zapisovat účel pobytu, který by nebyl pro placení poplatku rozhodující. Tím by došlo i k rozšíření soukromí ubytovaných.

Obec by si konkrétní sazbu poplatku stanovila v obecně závazné vyhlášce. Není třeba se bránit razantnějšímu navýšení sazby oproti stávajícímu stavu, neboť poplatek je politicky i ekonomicky neutrální: neplatí jej voliči, ale turisté, kteří se obvykle nezajímají o výši místního poplatku a cíl své dovolené si vybírají podle jiných kritérií.

V současné době probíhá diskuse mezi Ministerstvem pro místní rozvoj ČR, obcemi, poskytovateli ubytovacích služeb, akademickou půdou (Vysoká škola hotelová v Praze) a profesními asociacemi (např. Asociace hotelů a restaurací ČR, Asociace horských středisek ČR, Svaz obchodu a cestovního ruchu ČR) o možné legislativní úpravě zákona č. 565/1990 Sb., týkající se dvou zkoumaných místních poplatků. Mezi uvažované legislativní úpravy patří rozšíření možnosti uplatňování paušálů, redukce počtu výjimek týkajících se osob a zařízení osvobozených od plateb poplatků, redefinice pojmu ubytovací zařízení, vypuštění definice „místo soustředěného turistického ruchu“, změna maximálních sazeb místních poplatků či jejich účelová vázanost.

Ing. Petr Studnička, PhD.  
Vysoká škola hotelová v Praze  
studnicka@vsh.cz





## PRÁVNÍ ASPEKTY UDRŽITELNÉHO CESTOVNÍHO RUCHU V NÁRODNÍCH PARCÍCH

VOJTĚCH STEJSKAL

**Abstract:** **Legal Aspects of Sustainable Tourism in National Parks**

Chapter deals with current issues of sustainable tourism in national parks from the perspective of environmental law. The topic of this issue is underscored not only in materials of international governmental and nongovernmental organizations, f.e. United Nations Environmental Program – UNEP, World Tourism Organization – UNWTO and World Council of Travel and Tourism – WTTC or in Federation of Nature and National Parks of Europe – FNNPE, but is also a priority within the EU and Czech Republic. Sustainable tourism is seen as providing tourist needs in a way that helps the development of the territory with regard to economical use of natural and cultural values and leads to long-term prosperity of the region, without compromising the satisfaction of the needs of future generations. But with the massive growth of tourism in recent years, in contrast to positive effects on the economy and regional development, the environmental degradation and the gradual destruction of nature and landscape is brought in alongside.

The legal framework for sustainable tourism in the area of national parks and for nature protection against the negative effects of the massive growth of tourism in the Czech Republic is based especially on the Nature conservation and landscape protection act No. 114/1992 Sb. Coll. and several special pieces of legislation which are set up in order to safeguard the protection of nature ecosystems and environment. The chapter deals with the legal instruments and conditions for the sustainable tourism in the national parks.

**Key words:** sustainable tourism, nature protection, national park, Nature conservation and landscape protection Act, environmental law

**Klíčová slova:** udržitelný cestovní ruch, ochrana přírody, národní park, zákon o ochraně přírody a krajiny, právo životního prostředí

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.36

Následující článek se zabývá právními a environmentálními aspekty udržitelného cestovního ruchu ve velkoplošných zvláště chráněných území z hlediska veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny.<sup>1</sup> Jedná se o společensky velmi závažnou problematiku a to nejen v oblasti vztahů cestovního ruchu a ochrany životního prostředí v ČR, ale i celosvětově. Vždyť například národní parky ve Spojených státech amerických ročně navštíví desítky milionů návštěvníků (např. jeden z nejstarších na světě, Yosemiteký národní park, navštíví každoročně skoro 4 miliony lidí). Cestovní ruch představuje i jeden ze závažných problémů v území dosud člověkem téměř neovlivněným, Antarktický kontinent. Členské státy tzv. Antarktického smluvního systému se například již od roku 1966 neúspěšně snaží o přijetí prováděcího předpisu ke Smlouvě

<sup>1</sup> Viz § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

o Antarktidě, který by reguloval pravidla cestovního ruchu v tomto mezinárodním prostoru. Smyslem tohoto článku je jednak seznámit čtenáře s – možná v obecné veřejnosti méně známými – informacemi o cestovním ruchu ve vztahu k ochraně přírody, a to z pohledu mezinárodní politiky a v druhé části upozornit, na příkladu vybraných zvláště chráněných částí české přírody, na právní mantinely turistických aktivit v těchto přírodně i společensky citlivých územích.

## VZTAH CESTOVNÍHO RUCHU A OCHRANY PŘÍRODY V MEZINÁRODNÍCH STRATEGIÍCH

Na svém 69. plenárním zasedání 20. prosince 2010 vyhlásila Organizace spojených národů rezoluci č. 65/161 léta 2011–2020 jako dekádu ochrany přírody, konkrétně zacílenou na jeden z nejvýznamnějších globálních problémů životního prostředí vůbec, ztrátu biologické rozmanitosti přírodních ekosystémů, fauny a flóry na planetě Zemi.<sup>2</sup> Jeden z významných dopadů na stav přírody a krajiny představuje celosvětově, ale i na území České republiky, cestovní ruch.

*Cestovní ruch* nebo také *turismus* je souhrn přechodných pobytů osob (turistů) v cílových oblastech a souhrn služeb, které jejich cestování a pobyty organizují a podporují. Tvoří významnou část národního hospodářství, zejména v některých zemích, a podle Světové organizace cestovního ruchu (*World Tourism Organization*, UNWTO)<sup>3</sup> jen mezinárodní cestovní ruch představuje asi 25 až 30 % všech světových služeb a zaměstnává přes 100 milionů osob.<sup>4</sup> V tom je zcela bezesporu významnou agendou v oblasti naplňování jednoho z klíčových principů práva životního prostředí v současnosti, principu trvale udržitelného rozvoje<sup>5</sup> a jeho tří pilířů. Cestovní ruch však významně ovlivňuje nejen ekonomický a sociální, avšak také environmentální pilíř.

UNWTO se v současné době významně zabývá právě dopadem turismu na životní prostředí, biologickou rozmanitost přírodních ekosystémů, živočišných a rostlinných druhů a krajinu.<sup>6</sup> Generální sekretář UNWTO Taleb Rifai, u příležitosti letošního Světového dne životního prostředí apeloval na vědomí společné odpovědnosti klientů cestovního ruchu v rámci turismu za šetrné využívání přírodních krás s cílem přispět k ochraně přírody a biologické rozmanitosti na naší planetě.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> <https://www.cbd.int/undb/goals/undb-unresolution.pdf>, 29. 11. 2015. K problému ztrát biodiverzity viz např. ZICHA, J.: Právní problematika ochrany biodiverzity. In *České právo životního prostředí*, č. 1/2011 (29), s. 13 až 152 nebo STEJSKAL, V.: *Vývojové principy právní úpravy ochrany přírody*. Praha, 2012.

<sup>3</sup> UNWTO je přidružená organizace OSN zaměřená na oblast cestovního ruchu, členem je 157 zemí, <http://www2.unwto.org/content/who-we-are-0>, 29. 11. 2015.

<sup>4</sup> [https://cs.wikipedia.org/wiki/Cestovni%C3%AD\\_ruch](https://cs.wikipedia.org/wiki/Cestovni%C3%AD_ruch), 29. 11. 2015.

<sup>5</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vydání, Praha, 2010, s. 7.

<sup>6</sup> Srovnej <http://biodiv.unwto.org/>, 29. 11. 2015.

<sup>7</sup> <http://media.unwto.org/press-release/2015-06-05/message-unwto-secretary-general-taleb-rifai-occasion-world-environment-day>: „Více než miliarda turistů každoročně cestuje přes mezinárodní hranice, mnozí z nich jsou inspirováni touhou vidět přírodní divy na naší planetě – od majestátní krajiny vnitrozemí a nedotčeného mořského pobřeží po bohatou biodiverzitu na souši i na vodě. Naše přírodní dědictví ožívuje globální odvětví cestovního ruchu, poskytuje zdroj obživy a rozvoj podporující začlenění pro miliony lidí na celém světě. Přesto přírodní zdroje a biologická rozmanitost čelí nebývalým problémům v oblasti životního prostředí. Nespoutaná spotřeba a výroba v průběhu posledních desetiletí přímo ovlivnila naše

Mohutný rozvoj cestovního ruchu přináší v posledních letech vedle pozitivních vlivů na ekonomiku a rozvoj regionů i hrozbu devastace životního prostředí a postupné ničení vlastních předpokladů rozvoje cestovního ruchu, tj. vhodné a nenarušené krajiny, vod a ovzduší. Aktuálnost tohoto problému je podtržena nejenom v materiálech UNWTO a WTTC (Světová rada cestování a cestovního ruchu), ale je prioritou i v rámci EU. **Udržitelný rozvoj cestovního ruchu je chápán jako zajišťování potřeb účastníků cestovního ruchu takovým způsobem, který pomáhá rozvoji území s přihlédnutím k šetrnému využívání přírodních a kulturních hodnot a vede k dlouhodobé prosperitě dané oblasti, aniž by ohrozil uspokojení potřeb budoucích generací.** Z uvedené charakteristiky vyplývá, že udržitelný rozvoj cestovního ruchu má ekonomické, ekologické a sociální aspekty a při jeho uplatňování je nutné přihlížet ke kulturním, právním a etickým zásadám té které země.<sup>8</sup>

## CESTOVNÍ RUCH V CHRÁNĚNÝCH PŘÍRODNÍCH ÚZEMÍCH

Mezinárodní nevládní organizace Federace evropských národních a přírodních parků (Federation of Nature and National Parks of Europe – FNNPE), která později přijala jméno EUROPARC Federation, se jako jednou ze svých nejvýznamnějších agend dlouhodobě zabývá problematikou tzv. udržitelného turismu v chráněných územích. V roce 2009 za tím účelem přijala tzv. Evropskou chartu pro udržitelný turismus v chráněných územích (*European Charter for Sustainable Tourism*). Jedná se o praktický nástroj pomáhající správcům chráněných území v Evropě průběžně zlepšovat udržitelný rozvoj a turismus. Zároveň však bere ohled na místní podmínky, komunitu a existující turistickou infrastrukturu. V rámci tohoto procesu se iniciuje plánování udržitelného rozvoje turismu společně se všemi zainteresovanými stranami.<sup>9</sup> Mezi hlavní principy Evropské charty, na kterých je tento dokument vystavěn, patří: 1) Řízení cestovního ruchu podle předem připravené strategie; 2) Ochrana přírodního a kulturního dědictví; 3) Partnerství místních obyvatel, podnikatelů v cestovním ruchu a ochránců přírody; 4) Monitoring vlivu turismu na faunu a floru v ekologicky citlivých oblastech

---

*přirozené prostředí, vystavuje denně křehké ekosystémy, ohrožené druhy a přírodní stanoviště různým rizikům, často s nevratnými důsledky. Tyčící se nad všemi těmito výzvami je globální hrozba změny klimatu. U příležitosti Světového dne životního prostředí v roce 2015, si připomínáme naši nesmírnou odpovědnost chránit naše životní prostředí s ohledem na volby, které činíme. Jedna miliarda turistů je jedna miliarda příležitostí k urychlení přechodu na odpovědné jednání. Jedna miliarda turistů se může skutečně stát jednou miliardou globálních správců – jedna sjednocená, celosvětová síla chránit budoucnost naší planety a všech lidí. Ochrana našeho životního prostředí je odpovědností, kterou všichni sdílíme. Čím více budeme cestovat po světě, tím více si budeme uvědomovat stav naší planety, abychom plnili svou roli v ochraně našeho společného dědictví. U příležitosti Světového dne životního prostředí, bych se rád připojil k mezinárodnímu společenství a vyzval všechny turisty, aby se chovali na svých cestách u vědomí společné odpovědnosti za stav přírody na planetě a chovali se ve vztahu k přírodě při konzumaci služeb cestovního ruchu opatrně.“* Překlad: Vojtěch Stejskal, 29. 11. 2015.

<sup>8</sup> INDROVÁ, J.: Cestovní ruch – důležitá součást ekonomiky a významný faktor rozvoje destinací. *Ochrana přírody*, 2010, zvláštní číslo.

<sup>9</sup> HÄRTEL, H. – HOŠEK, M.: EUROPARC Federation – „hlas evropských chráněných území“. *České právo životního prostředí* č. 2/2013 (34), s. 133.

a redukce negativních dopadů turismu na ně; 5) Informace a osvěta veřejnosti, místních obcí a podnikatelů.

Tyto principy jsou v České republice fakticky promítnuty do řady dokumentů nejen Státní politiky životního prostředí na léta 2012–2020, ale i aktualizované Politiky územního rozvoje ČR (2015) či v aktualizovaném Státním programu ochrany přírody a krajiny (2009). Pokud jde o partnerství (princip č. 3 Evropské charty), například v našem nejstarším národním parku, Krkonošském národním parku (zal. 1963) byla uzavřena mezi Správou národního parku a Krkonoše – svazek měst a obcí (jednotky územní samosprávy na území Krkonoš) strategie Vize Krkonoše 2050.

## PRAKTICKÉ PROBLÉMY DOPADŮ CESTOVNÍHO RUCHU NA PŘÍRODU

Dopady cestovního ruchu na přírodní ekosystémy a organismy představují jednak *přímé poškozování* fauny, flory, ekosystémů (sešlap, eroze jako důsledek jízdy motorových vozidel, provozování lyžařského a horolezeckého sportu, sběr rostlin, chytání a usmrcování živočichů, jejich rušení v hnízdění, a to i takovými aktivitami jako je např. fotografování apod.). Nepřímé poškozování představují *nároky na komfort klientů cestovních kanceláří*: výstavba přístupových komunikací, parkovišť, sportovišť, hotelů, stravovadel, lanovek, atd. To vše nese s sebou i *znečišťování všech složek životního prostředí*, nejen přírodu, faunu a flóru: světelné, tepelné a hlukové znečištění, odpady, chemické látky, znečišťování ovzduší, atd. Specifickým problémem je *narušování krajinného rázu* (odlesnění svahu za účelem výstavby lanovek, sjezdovek, skokanské můstky, atd.). Výstavba turistické a sportovní infrastruktury představuje i nápor na *využívání přírodních zdrojů*: zábor půdy, kácení dřevin, odběr vody pro umělé zasněžování svahů, apod.

## PRAMENY PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY REGULACE TURISMU V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ochrana přírody a krajiny se realizuje v ČR v přesně vymezeném politickém, hospodářském a společenském rámci vyjádřeném příslušnou legislativou, která je součástí systému práva životního prostředí na úseku ochrany přírody. Obecně lze v rámci systému práva životního prostředí rozdělit prameny platné právní úpravy regulace turismu s ohledem na ochranu životního prostředí, přírody a krajiny minimálně do dvou následujících skupin:

- 1) Právní předpisy upravující podmínky pro sport, turistiku, trávení volného času s ohledem na **ochranu stavu složek životního prostředí**, včetně přírody a krajiny. Jsou to zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dále zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (§ 20) a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (§ 7).
- 2) Druhou skupinu představují právní předpisy upravující preventivní přístupy v rámci procesů plánování, povolování a realizace **výstavby infrastruktury cestovního**

**ruchu** v ČR. Patří mezi ně především zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (zejména zákona č. 39/2015 Sb.) a stavební zákon č. 183/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů (oblast koncepčních a realizačních nástrojů územního plánování).

Pro omezený rozsah tohoto článku se nelze bohužel všem pramenům na tomto místě věnovat, z toho důvodu se dále budu věnovat především úpravě v zákoně o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Na některé další aspekty této problematiky upozorňuje také David Kohout ve svém článku *Ochrana přírody a sport*.<sup>10</sup>

## PŘÁVNÍ ÚPRAVA REGULACE TURISMU NA ÚZEMÍ NÁRODNÍCH PARKŮ

Národní parky jsou velkoplošná zvláště chráněná území ve smyslu § 15 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Z hlediska návštěvnosti patří ze všech kategorií zvláště chráněných území (podle § 14 ZOPK) patrně k nejznámějším a nejnavštěvovanějším. Ochrana přírody a krajiny je podle § 58 odst. 1 ZOPK veřejným zájmem. S ohledem na vzácnost a jedinečnost přírodních ekosystémů a estetičnost krajiny, přírodovědný, kulturní a historický význam chráněného území je v těchto lokalitách regulace cestovního ruchu ve srovnání s územími „běžné, zvláště nechráněné“ krajiny nutná. V těchto územích musí být dána přednost veřejnému zájmu na ochraně a péči o přírodní hodnoty a životní prostředí před jednostrannými ekonomickými zájmy, a to již při jejich vymezení. Ekonomické a sociální aspekty mohou být zohledňovány až při správě, ochraně a péči o již vyhlášená území.<sup>11</sup>

Cílem environmentální politiky je však nikoliv zákaz, ale regulace turismu, ve smyslu principu udržitelného rozvoje. Cílem je především podpora rozvoje měkké turistiky v chráněných přírodních územích typu národní parky a zapojení obcí, místních obyvatel a podnikatelů nejen do cestovního ruchu, ale i ochrany přírody. Za tím účelem státní ochrana přírody provádí osvětu, výchovu, školení, ale i propagaci a šíření informací o citlivém problému ochrany přírody v národních parcích (formou naučných stezek, budováním infocenter a specificky zaměřených expozicí). Na péči o pozemky a zlepšování stavu přírody mohou vlastníci pozemků získat i finanční podporu.<sup>12</sup>

Posláním českých národních parků je kromě uchování a zlepšení přírodního prostředí daného území, rovněž využití tohoto území k ekologicky únosné turistice a rekreaci nezhoršující životní prostředí. Aby bylo toto poslání naplněno, je třeba se na území národního parku chovat v souladu nejen se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ale i dalšími právními předpisy. Právním základem pro ochranu přírody ve vel-

<sup>10</sup> KOHOUT, D.: Ochrana přírody a sport. *AUC Iuridica* 2/2015, s. 127–134.

<sup>11</sup> K tomu viz celá řada publikované odborné literatury viz např. DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha, 2010, s. 7, nebo MIKO, L. – BOROVIČKOVÁ, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha, 2007, nebo STEJSKAL, V.: *Vývojové principy právní úpravy ochrany přírody*. Praha, 2012, nebo STEJSKAL, V. – ZICHA, J.: *Judikatura Soudního dvora EU v oblasti ochrany přírody*. Praha, 2011.

<sup>12</sup> Například na základě § 68 a 69 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody krajiny.

koplošných zvláště chráněných územích typu národní parky je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Ochrana přírody a krajiny se zajišťuje pomocí nejrůznějších nástrojů vypočtených demonstračně v § 2 odst. 3 ZOPK, mezi jinými i ochranou krajiny pro ekologicky vhodné formy turistiky a rekreace. Neznamená to ovšem jednostrannou přednost turismu před ochranou přírody, nejde o negaci cílů zákona. Jiný právní výklad s ohledem na stávající znění a smysl ZOPK a s ohledem na konstantní judikaturu soudů ani není možný.

Ochrana přírody se na území národních parků realizuje pomocí tří vrstev. Za první jde o základní ochranné podmínky, stanovené společně pro všechna území vyhlášená jako národní parky v ČR společně, dále jde o dvě vrstvy, které umožňují v konkrétním národním parku diferencovat, a to tzv. bližší ochranné podmínky a konečně třetí, tzv. návštěvní řády. Vedle toho mohou ještě příslušné správy národních parků z důvodů ochrany přírody vyhlásit sezónní omezení podmínek vstupu, vjezdu a pohybu do různých částí národního parku (§ 64).

Nejvýznamnější nástroj regulace turismu z důvodu ochrany přírody, výrazně preventivního charakteru, představují tzv. *základní ochranné podmínky*. Jde o soubor činností zakázaných přímo zákonem, které by mohly ohrozit, poškodit či zničit dochovaný předmět ochrany. Ve vztahu k regulaci turismu uveďme následující výběr. Na celém území národního parku je zakázáno podle § 16 odst. 1 písm. c) tábořit a rozdělovat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, podle písm. d) vjíždět a setrávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, podle písm. e) pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, podle písm. f) provozovat horolezectví a létání na padácích a závěsných kluzácích a jezdit na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, podle písm. g) sbírat rostliny kromě lesních plodů či odchytávat živočichy, není-li stanoveno jinak v tomto zákoně, bližších ochranných podmínkách či návštěvním řádu národního parku, či podle písm. n) pořádat vyhlídkové lety motorovými vzdušnými dopravními prostředky. Jsou to ovšem všechno zákazy relativního charakteru, proto lze postupem podle § 43 ZOPK požádat orgán ochrany přírody o výjimku z nich. Výjimka se uděluje rozhodnutím ve správním řízení, na výjimku ovšem není právní nárok.

Přírodovědně nejhodnotnější a z pohledu celospolečenského nejcennější části národních parků představují pak území tzv. první zóny. I zde platí některé základní ochranné podmínky. Podle § 16 odst. 2 na území první zóny národního parku (§ 17 odst. 1 ZOPK) je dále zakázáno mimo jiné a) povolovat a umisťovat nové stavby (tedy i lanovek, sjezdovek, hotelů, silnic, rozhleden, sportovních areálů, parkovišť, atd.) či b) vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků. I z těchto zákazů lze udělit výjimku podle § 43 ZOPK. Velkým problémem je neukázněný, arogantní a k přírodě i ostatním sportovcům lhostejný sportovec, který například v zimní lyžařské sezóně jezdí nadivoko v terénu mimo lyžařské cesty a areály povolené se souhlasem správy příslušného národního parku, tzv. freeriding, skialpinismus, snowboarding, snowkiting atd. V posledních letech došlo vinou takovýchto dobrodruhů jen v Krkonošském národním parku k několika úmrtím pod lavinou strženou

právě takovými neukázněnými sportovci, kteří se pohybovali v první zóně národního parku v zakázaném terénu.

*Bližší ochranné podmínky národních parků* jsou stanoveny v právních předpisech, které vyhlášují jednotlivé národní parky a doplňují tak základní ochranné podmínky. Na rozdíl od základních ochranných podmínek umožňují konkrétním chráněným územím „ušít ochranné podmínky na míru“, tedy vystihnout lépe specifika konkrétního národního parku. Tak například bližší ochranné podmínky NP České Švýcarsko zohledňují skutečnost, že na území parku jsou horolezecké terény, na území NP Šumava jsou zase vymezeny podmínky vodáckého sportu, atd. Bližší ochranné podmínky nejsou na rozdíl od základních obligatorně stanoveny. V bližších ochranných podmínkách lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody (§ 44 odst. 3 ZOPK).

Třetí vrstvu ochrany přírody a tudíž i regulace turismu na území národních parků představují *návštěvní řády národních parků* (§ 19 ZOPK). Na území národního parku je omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob. Podmínky tohoto omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, stanoví vedle § 16 ZOPK návštěvní řády. Návštěvní řád vydává orgán ochrany přírody národního parku opatřením obecné povahy. Návštěvní řád zejména:

- a) vyhrazuje místa pro činnosti či aktivity návštěvním řádem upravené včetně míst pro vjezd a setrvání motorových vozidel a obytných přívěsů;
- b) stanoví podmínky, za kterých pouze lze činnosti a aktivity upravené v návštěvním řádu konat na místech návštěvním řádem vyhrazených.

Všechny další turistické, sportovní a rekreační aktivity návštěvním řádem neupravené a zákonem zakázané, lze na území KRNAP provozovat pouze na základě výjimky ze zákazu udělené dle § 43 ZOPK nebo na základě rozhodnutí Správy.

V praxi se jedním takovým opatřením obecné povahy o úpravě návštěvního řádu Šumava zabýval Nejvyšší správní soud. Jednalo se o úpravu vodáctví na území národního parku.<sup>13</sup> Rozhodnutí vyplývá mimo jiné nutnost preventivního posouzení variant vymezení podmínek vodáckého sportu a vybrání varianty nejšetrnější k dochovanému stavu přírodních ekosystémů na území parku.<sup>14</sup>

Čtvrtým nástrojem regulace návštěvnosti některých částí NP jsou opatření obecné povahy, kterými Správa NP vydá podle § 64 ZOPK *omezení vstupu z důvodu ochrany přírody*. Doplňují tak předchozí uvedené nástroje. Platí tedy, že např. pěší pohyb osob na celém území národního parku je neomezený, vyjma 1. zóny a míst, do kterých je přístup upraven dle § 64 zákona. Hrozí-li poškozování území v národních parcích, zejména nadměrnou návštěvností, může správa příslušného národního parku po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí. Zákaz či omezení vstupu musí být řádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu. V území 1. zón platí takové omezení i na cestách vyznačených se souhlasem správy NP, protože mimo ně v terénu platí tento

<sup>13</sup> Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010 č.j. 6Ao 5/2010-43.

<sup>14</sup> Jedná se o režim tzv. naturového posuzování vlivů na životní prostředí podle § 45h a § 45i ZOPK. Dodejme, že podobné preventivní hodnocení vlivů uvažovaného záměru by se posuzovalo i v případech záměrů na výstavbu nových staveb na území národního parku.

zákaz ex lege z § 16 ZOPK (viz výše). V praxi se takovým opatřením obecné povahy opět zabýval v souvislosti s vydaným opatřením Správy NP Šumava vydaném k ochraně hnízdicích živočichů Nejvyšší správní soud.<sup>15</sup> Zdůraznil, že opatření k legitimnímu omezení vstupu do částí národního parku musí být výjimečná, v souladu se zákonem a v rozsahu jím stanoveným, a musí být pečlivě a řádně odůvodněn.

## ZÁVĚREM

Výše uvedený článek se zabýval vybranými právními a environmentálními aspekty udržitelného cestovního ruchu ve velkoplošných zvláště chráněných území z hlediska veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Z hlediska odborného i společenského významu je třeba věnovat pozornost především území národních parků. Ty jsou celosvětově nejvíce vyhledávány klienty cestovního ruchu a jejich aktivity významně ovlivňují dochovaný stav přírody a krajiny. Totéž platí i pro území ČR. Proto stát přistupuje i s ohledem na principy prevence, předběžné opatrnosti a udržitelného rozvoje k vymezení takových podmínek cestovního ruchu, resp. omezení výkonu turismu na území národních parků, které by na jednu stranu uchovaly a zlepšovaly přírodní prostředí daného území, ale na druhou stranu rovněž umožnily využití tohoto území k ekologicky únosné turistice a rekreaci nezhoršující životní prostředí, a to i s přihlédnutím k obsahu čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Dle mého názoru je třeba v dalším rozvoji politiky podpory cestovního ruchu odmítnout koncept konzumního a konvenčního cestovního ruchu a přiklonit se ke koncepci ekologicky orientovaného udržitelného cestovního ruchu. K tomu je třeba používat i odpovídající ekonomické a právní nástroje. Platná právní úprava v oblasti práva životního prostředí toto jednoznačně potvrzuje.<sup>16</sup> Dle mého názoru je právní úprava v zákoně č. 114/1992 Sb., v platném znění, kvalitní a měla by být zachována, je třeba ji pro účely omezení masívního vlivu cestovního ruchu a jeho potřeb na území národních parků využívat důsledně, avšak rozumně.

Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.  
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta  
stejskal@prf.cuni.cz

---

<sup>15</sup> Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010 č.j. 7Ao 6/2010-44.

<sup>16</sup> Tento příspěvek byl napsán v rámci PRVOUK 06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“.



## VÝZNAM NORMALIZACE SLUŽEB CESTOVNÍHO RUCHU Z POHLEDU ODSTRAŇOVÁNÍ BARIÉR VOLNÉHO POHYBU SLUŽEB A OCHRANY SPOTŘEBITELE V RÁMCI MEZINÁRODNÍHO A ČESKÉHO CESTOVNÍHO RUCHU

PETR HOUŠKA

**Abstract:** **Importance of the Tourism Services Normalization with view to Removal of the Barriers for Free Movement of the Services in the Field of International and Czech Tourism**

The aim of the contribution draws attention to the importance of international standardization in tourism services with view to elimination of barriers for free movement of the tourism services, its importance for consumers – visitors in tourism, when the international standards encourage consumers responsibility, enforce their legitimate demands and expectations. They also strengthen the consumer status as a main protagonists in the tourism market. For developing countries the international standards of tourism services they are a tool, that enables them to prepare a competitive tourism products. Very important is also possible discussion concerning the relation between laws and norms at international and local levels.

**Key words:** tourism services, norm, international normalization, free movement of services, globalization, international tourism, consumer protection, laws, international organizations

**Klíčová slova:** služby cestovního ruchu, norma, mezinárodní normalizace, volný pohyb služeb, globalizace mezinárodního cestovního ruchu, ochrana spotřebitele, právní předpisy, mezinárodní organizace

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.37

Trh cestovního ruchu, tak jako celá světová ekonomika prochází nepřetržitým vývojem, spojeným v posledních desetiletích s hlubokou strukturální transformací, vycházející z prohlubující se specializace, která významným způsobem ovlivňuje ekonomiku a následně i sociální oblast celé společnosti. Jedním z dominantních projevů strukturální transformace je masivní produkce a spotřeba služeb. Tento proces bývá často nazýván třetí průmyslovou revolucí, nebo také nastolením ekonomiky služeb, či vstupem do informační společnosti. Podíl služeb na tvorbě HDP a na zaměstnanosti patří mezi často používané ukazatele vyspělosti ekonomiky zemí. Čím je ekonomika dané země vyspělejší, tím je podíl služeb (terciárního sektoru) na tvorbě hrubého domácího produktu a celkové zaměstnanosti obvykle vyšší.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> KUBIŠTA, V.: *Služby v mezinárodním obchodě*. Hronov, 2003, s. 30.

Služby se proto staly významným účastníkem mezinárodních ekonomických vztahů. Protože sektor služeb se nejprve uplatňoval spíše v národním měřítku, hovoří se o procesu internacionalizace služeb, které se tak stávají významným artiklem mezinárodního obchodu službami. Významnou součástí tohoto procesu, vzhledem k charakteru a způsobu jejich poskytování (zejména přeshraniční poskytování služeb) se staly služby cestovního ruchu.

Právě mezinárodní normalizace a standardizace je jedním ze zásadních nástrojů odstraňování technických bariér obchodu obecně i obchodu službami cestovního ruchu. Důkazem může být i dohoda členských států Světové obchodní organizace WTO z Bali (Nusa Dua, 3.–6. 12. 2013), která by měla výrazně omezit byrokratické překážky obchodu a zlepšit obchodní podmínky pro nejhudší země světa. Měla by ale také obnovit otřesenou důvěru ve schopnost Světové obchodní organizace WTO sjednávat smlouvy o globální liberalizaci obchodu. Jedná se zejména zjednodušení, zprůhlednění a standardizaci celních procedur, které by měly výrazně urychlit obchod. Dohoda rovněž zachovává ve hře takzvaný Rozvojový program z Dauhá, jehož výsledkem má být ujednání o další liberalizaci světového obchodu, včetně obchodu službami cestovního ruchu. V neposlední řadě má mezinárodní normalizace služeb význam pro ochranu spotřebitele, zejména z pohledu jeho informovanosti, které je spojeno s jeho očekáváním spojeným s kvalitou poskytovaných služeb v místě destinace, která se může nacházet na jiném světadile a místní požadavky na jejich poskytování se mohou proto výrazně lišit od tohoto očekávání.

## VYMEZENÍ POJMŮ

Použití termínu norma v souladu s praxí Mezinárodní organizace pro normalizaci Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO) může být důvodem nedorozumění. Pojmy „standard“ nebo „norma“ jsou především chápány jako závazné předpisy, nebo právně závazná opatření stanovená v rámci národního regulačního rámce. Slovníky skutečně potvrzují tento názor, ale zároveň také odkazují na dobrovolné, nezávazné normy. Rozdíl je často spatřován v tom, kým a pro koho je norma vytvořena, například závazné právní normy určené pro podniky cestovního ruchu (např. zák. č. 159/1999 Sb.).

Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO) má svou vlastní definici normy, která se neodvolává na její závazný status. Obecně platí, že charakteristika normy by měla být chápána jako dohoda mezi hlavními zúčastněnými stranami na převládajících osvědčených postupech. Norma je tedy nejlepší uznaná praxe, která je akceptována většinou. Dodržování normy je jednou z podmínek poskytování kvality. Pokud existují různé úrovně, nebo rozsah poskytovaných služeb nebo produktů, mohou být tyto klasifikovány nebo zařazovány podle kategorií do příslušných stupňů. Klasifikace je proto popisem služby nebo produktu podle řady různých souvisejících standardů, které odpovídají každé kategorii.

Norma může řešit celou řadu aspektů služby nebo produktu. Ty mohou zahrnovat: materiální nebo fyzikální vlastnosti nebo charakteristiku budov a zařízení, které se používají k výrobě a poskytování služby, popis služby, odbornou kvalifikaci (k poskyto-

vání služby), jazyk (terminologie, značení a symboly), procesy nebo postupy. Normy mohou také odkazovat na specifické aspekty zařízení nebo služby, jako jsou bezpečnost, hygiena a dostupnost. Některé normy mohou zahrnovat též prvky týkající se více než jednoho aspektu.

## PROBLEMATIKA NORMALIZACE SLUŽEB CESTOVNÍHO RUCHU

Problematika normalizace v cestovním ruchu<sup>2</sup> je předmětem průběžné debaty na tuzemské i mezinárodní úrovni. Tato debata poskytuje svědectví o rozmanitosti pohledů na cíle této normalizace, její hodnotě, potenciálu, omezením nebo proveditelnosti. Některé z těchto pohledů přispívají k nejasnostem, například kvůli užívané terminologii a pohledu na věc, včetně pohledu na cestovní ruch jako takový. Výsledná očekávání a přístup ve vztahu k normám cestovního ruchu, zejména když přicházejí z mezinárodní úrovně, jsou jak pozitivní, tak negativní. Na národní úrovni je spatřován významný trend směřující k definování nových norem pro činnosti v oblasti cestovního ruchu zaměřený na zkoumání kvality, bezpečnost a konkurenceschopnost. Tento trend je viditelný nejenom na rozvinutých trzích cestovního ruchu, ale je také očekáván, vyžadován nebo ho může být dosaženo i v nově se rozvíjejících zemích – destinacích cestovního ruchu. Prakticky všechny hlavní světové destinace cestovního ruchu se proto zabývají řízenými programy tvorby norem zaměřených na kvalitu z pohledu udržitelnosti jejich podílu na trhu a konkurenceschopnosti. Regionální semináře pořádané Světovou organizací cestovního ruchu (UNWTO) odhalily, že rozvojové země jsou těmi, kdo nejvíce požadují mezinárodní pomoc při definování norem kvality pro jejich aktivity v rámci cestovního ruchu. Tyto normy jsou považovány za měřítko povznesení úrovně jejich trhu a produktů cestovního ruchu a tedy i za nástroj pro lepší zapojení do mezinárodního cestovního ruchu. Rozvojové země pokládají mezinárodní normy za prostředek pro přenášení know-how z rozvinutých ekonomik do jejich zemí.

Současný trend se vyznačuje zapojením národních normalizačních autorit do vytváření norem cestovního ruchu na základě iniciativy sektoru cestovního ruchu. Tento proces je nyní často podporován národními vládami, reprezentovanými orgány státní správy v cestovním ruchu. Bez ohledu na zvyšující se zájem o obecné normy cestovního ruchu ze strany státu, soukromý sektor je aktivní při vytváření vlastních firemních značek – brandů a fakticky stojí za celou řadou norem. Jsou adresovány různorodým oblastem výrobků a služeb, cílově odlišným skupinám zákazníků a vyžadují použití systémů řízení, jejichž cílem je zajistit dodržování stanovené formy těchto výrobků a služeb. Normy zahrnují nejznámější obchodní brandy a jsou často označovány jako mezinárodní normy. Malé podniky mají sklon porovnávat své produkty s těmito známějšími národními a mezinárodními obchodními brandy.

Poměrně značná část odvětví cestovního ruchu ve vyspělých ekonomikách však zatím nedoceňuje výhody, které normy, a to zejména na mezinárodní úrovni, mohou

<sup>2</sup> INDROVÁ, J. – HOUŠKA, P. – PETRŮ, Z.: *Kvalita ve službách cestovního ruchu*. Praha, 2011, s. 40.

přinést. Pokrok v diskusi o mezinárodních normách cestovního ruchu závisí na vysvětlování výhod norem, které mohou přinést přínosy jak dodavatelům služeb, tak i jejich příjemcům nebo též zakázky na služby. To v první řadě vyžaduje objasnění možných nedorozumění týkajících se mezinárodních norem tak, aby bylo jasné, jaký druh mezinárodních norem může skutečně pomoci.

Obecné pohledy a nedorozumění týkající se mezinárodních norem mohou být následující:<sup>3</sup>

- 1) mezinárodní standardy vedou k uniformitě;
- 2) mezinárodní normy mohou omezit hospodářskou soutěž a svobodu podnikání, a vstoupit do konfliktu s obchodními a firemními značkami;
- 3) mezinárodní normy usnadňují vládní intervence, v rámci kterých se stávají povinnými;
- 4) mezinárodní normy mohou snížit úroveň kvality, které již bylo dosaženo;
- 5) mezinárodní normy představují hrozbu nebo obtíže pro národní (domácí) trh;
- 6) příprava standardů je nákladná z hlediska času i peněz;
- 7) spotřebitelé třeba ani nechtějí mezinárodní normy cestovního ruchu, protože jejich potřeby se mění velmi rychle.

Mezinárodní normy mohou také přinášet řadu výhod pro spotřebitele, zejména:

- 1) přinášejí výhody na globálním trhu pro spotřebitele;
- 2) vzdělávání spotřebitelů: mezinárodní normy podporují spotřebitelskou odpovědnost, prosazují jejich oprávněné požadavky a očekávání, posilují postavení spotřebitele jako hlavního protagonisty;
- 3) napomáhají vyhnout se stížnostem spotřebitelů, které jsou neoprávněné;
- 4) napomáhají vyhnout se jednotlivému zneužití spotřebitele, které je určující pro celkovou volbu spotřebitele;
- 5) posilují postavení spotřebitele ve vztahu k legitimnímu očekávání a požadavkům, přátelskému urovnání rozepří či dokonce právních sporů;
- 6) posilují kulturní porozumění s místní destinací a dodavateli.

Problematika vytváření mezinárodně srovnatelných norem kvality v cestovním ruchu je tedy neustálým dlouhodobým názorovým střetem zájmů podnikatelů poskytujících služby se subjekty – spotřebiteli, kteří jejich služby využívají. Obě strany jsou v tomto boji zastupovány svými zájmovými sdruženími, a to jak na úrovni jednotlivých států, tak i na úrovni mezinárodní. Dalším znakem pro tuto oblast služeb je stále se zrychlující globalizace nabídky služeb cestovního ruchu v kontrastu s roztříštěností a nejednotností úpravy této problematiky v jednotlivých zemích Evropy a světa, kde se tyto úpravy odvíjejí od tradice, převahy té, či oné zájmové skupiny podnikatelů, váhy spotřebitelské veřejnosti a v neposlední řadě angažovanosti státu v této oblasti. Proto v poslední době stále více nabývá na intenzitě volání po sjednocení znaků (standardů) týkajících se mj. služeb cestovního ruchu.

---

<sup>3</sup> INDROVÁ, J. – HOUŠKA, P. – PETRŮ, Z.: *Kvalita ve službách cestovního ruchu*. Praha, 2011, s. 48–50.

## ÚLOHA MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ V OBLASTI VYTVÁŘENÍ PRAVIDEL PRO POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB

Kromě Světové organizace cestovního ruchu (UNWTO), kde je problematika podpory normalizace služeb cestovního ruchu pevně ukotvena v programu její činnosti, existuje několik dalších mezinárodních organizací zainteresovaných do vytváření pravidel – norem pro poskytování služeb cestovního ruchu a se kterými UNWTO v dané problematice spolupracuje. Jedná se o Světovou obchodní organizaci (WTO) a Mezinárodní organizaci pro normalizaci (ISO) a instituce zajišťující evropskou normalizaci.

### 1) SVĚTOVÁ OBCHODNÍ ORGANIZACE (WTO)

Světová obchodní organizace (dále jen WTO)<sup>4</sup> vznikla podepsáním dohody v Marrakeši dne 15. dubna 1994, a tím bylo završeno mnohaleté úsilí o doplnění a přeměnu Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) v mezinárodní organizaci, která byla zřízena od 1. ledna 1995. Zároveň byly přijaty výsledky tzv. Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání tvořících náplň činnosti WTO. Česká republika se stala jedním z původních členských států WTO. V současné době má WTO 161 členů a několik zemí jedná o svém přístupu k ní. WTO je mezivládní organizace, jejímiž členy nemusí být vždy státy, ale jednotná celní území (tedy celní unie nebo přímo celní území). Nejvyšším orgánem WTO je Konference ministrů, scházející se jednou za dva roky. Rozhoduje o jakýchkoli otázkách týkajících se mnohostranných obchodních dohod. V období mezi konferencemi řídí WTO Generální rada, která se skládá z představitelů jednotlivých členských zemí. Má v zásadě stejné pravomoci jako Konference ministrů.

Jednotlivými oblastmi obchodu se zabývají pracovní orgány, jako jsou např. Rada pro obchod se zbožím, Rada pro obchod se službami, Rada pro obchodní aspekty práv k duševnímu vlastnictví. Výkonnými orgány jsou jednotlivé výbory a pracovní skupiny, které se zabývají jednotlivými specializovanými součástmi obchodu.

Rozhodujícím orgánem pro oblast služeb je Rada pro obchod službami,<sup>5</sup> která má mj. za cíl realizovat ustanovení týkající se čl. VI. Domácí regulace, Všeobecné dohody o obchodu a službách GATS. Cílem tohoto ustanovení je rozvíjení takových pravidel, která by mohla přispět k vytvoření přiměřenějšího, pro obchod přívětivějšího a transparentnějšího regulačního rámce s cílem usnadnit a podpořit obchod se službami. Odkazuje se zde na vnitrostátní i na mezinárodní normy příslušných mezinárodních organizací. Důraz je kladen na postupy pro udělování licencí, požadavky na odbornou kvalifikaci a technické normy účinně zasahující do problematiky přístupu na trh, a to konkrétně pro obchodní přítomnost (commercial presence) zahraničních dodavatelů služeb na příslušném národním trhu. Tato činnost se týká všech sektorů služeb, pro které cestovní ruch představuje významné odvětví, pokud jde o objem obchodu, v rámci již přijatých závazků týkajících se liberalizace trhu a cílů jeho postupné liberalizace, která

<sup>4</sup> WTO organization chart [on line]. [cit. 10. 10. 2015]. Dostupné z: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm).

<sup>5</sup> SEIFERTOVÁ, V. a kol.: *Průvodcovské činnosti*. Praha, 2011, s. 196–198.

se očekává ve prospěch rozvojových zemí. V této souvislosti je třeba zmínit spolupráci s Mezinárodní organizací pro normalizaci ISO.

Samostatnou pozornost dále zasluhuje z pohledu mezinárodních právních závazků České republiky i již zmiňovaná Všeobecná dohoda o obchodu a službách (GATS), zejména co se týče listiny závazků (koncesí) České republiky v rámci této smlouvy pro oblast cestovního ruchu.

Tyto konkrétní právní závazky České republiky v oblasti cestovního ruchu v přístupu na trh nejsou v povědomí odborné, ani laické veřejnosti. Pro ilustraci uvádím, že např. v oblasti služeb cestovních kanceláří umožňují regulovat počet cestovních kanceláří ze třetích zemí (mimo EU) na území České republiky na základě testu ekonomické potřeby založeného na populačním kritériu. Taktéž například umožňuje právně ošetřit podnikání průvodců ze třetích zemí (mimo EU). V Japonsku mohou poskytovat např. průvodcovské služby pouze Japonci, a proto má Česká republika oprávnění toto podnikání omezit recipročně pro Japonce na území České republiky. Je to proto, že Česká republika nepřijala v této oblasti žádný závazek. Tyto možnosti se však v právní praxi České republiky nevyužívají.

**Tabulka č. 1:** Listina specifických závazků České republiky pro oblast cestovního ruchu<sup>6</sup>

Sektor a subsektor	Omezení přístupu na trh	Omezení v národním zacházení	Dodatečné závazky
9. Cestovní ruch a služby související s cestováním			
A. Hotely a restaurace (CPC 641-642)	1) bez závazků* 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	1) bez závazků 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	
B. Cestovní agentury a cestovní kanceláře (touroperátoři) (CPC 741)	1) bez závazků 2) bez žádných omezení 3) test ekonomické potřeby založený na populačním kritériu 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	1) bez závazků 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků, kromě případů uvedených v horizontální části (horizontální závazky)	

<sup>6</sup> General Agreement on Trade in Services, Czech Republic, Schedule of Specific Commitments, GATS /SC/26, 15 April 1994.

C. Služby průvodců cestovního ruchu (CPC 7472)	1) bez závazků** 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků	1) bez závazků** 2) bez žádných omezení 3) bez žádných omezení 4) bez závazků	
--	--	--	--

Tyto závazky umožňují využít mezinárodních norem, které vymezují minimální požadavky na poskytování konkrétní služby jako měřítko k přístupu na trh.

## 2) MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRO NORMALIZACI (ISO)

Mezinárodní organizace pro normalizaci ISO<sup>7</sup> je největší tvůrce dobrovolných technických standardů. ISO je nevládní organizace, která byla založena v roce 1947 a jejímiž členy jsou národní normalizační autority 162 zemí, a to na základě pravidla jedna země jeden člen. Sídlo sekretariátu ISO je v Ženevě. Portfolio této organizace obsahuje přibližně 19 500 mezinárodních norem, které je rozděleno mezi její členy, kteří nominují experty a financují předsednictví a sekretariáty jednoho nebo několika z 188 technických výborů a 550 podvýborů řídicích 3368 pracovních skupin. Ústřední sekretariát poskytuje celkovou koordinaci normalizačních postupů, elektronické nástroje a konečnou úpravu norem a jejich rozšiřování.

Na základě požadavku rozvojových zemí a s podporou Světové organizace cestovního ruchu (UNWTO) o získání know-how pro vymezení a stanovení minimálních požadavků pro poskytování služeb cestovního ruchu a služeb souvisejících byl realizován Mezinárodní organizací pro normalizaci ISO vznik technického výboru ISO/TC 228 „Služby cestovního ruchu a služby související“, který má v gesci tvorbu norem v této oblasti. Rozsah jeho činnosti můžeme vymežit jako: *„Normalizace terminologie a specifikace služeb nabízených poskytovateli služeb cestovního ruchu, včetně souvisejících činností, turistických destinací a požadavků na jimi užívané zařízení a vybavení tak, aby tyto informace poskytovaly nákupčím, poskytovatelům služeb a spotřebitelům kritéria pro kvalifikovanou rozhodnutí.“*<sup>8</sup>

Konkrétním případem využití mezinárodních norem služeb cestovního ruchu ISO je Egypt, který využil normu pro instruktory pro rekreační potápění do své národní legislativy.

Řízením normalizačních aktivit v oblasti působnosti technického výboru je pověřen sekretariát, resp. dvě normalizační autority, které koordinují svoji činnost, a to: AENOR – španělská normalizační autorita, INNORPI – tuniská normalizační autorita. Konkrétní normy jsou pak zpracovávány v rámci pracovních skupin WG v jejichž čele je tzv. convenor, který je volen zástupci zúčastněných normalizačních autorit a který zodpovídá za průběh normalizačních prací. Experti – členové WG jsou nominovány národními normalizačními autoritami.

Za Českou republiku je členskou organizací ISO Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) je organizační složkou státu v resortu Mini-

<sup>7</sup> About ISO [online]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.iso.org/iso/home/about.htm>.

<sup>8</sup> INDROVÁ, J. – HOUŠKA, P. – PETRŮ, Z.: *Kvalita ve službách cestovního ruchu*. Praha, 2011, s. 52.

sterstva průmyslu a obchodu ČR. Hlavním posláním ÚNMZ je zabezpečovat úkoly vyplývající ze zákonů České republiky upravujících technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví a úkoly v oblasti technických předpisů a norem uplatňovaných v rámci členství ČR v EU. Normalizační práce v oblasti mezinárodní normalizace outsourceuje na smluvní partnery – tzv. centra technické normalizace.

Kromě normy EN/ISO 18513:2003 Služby cestovního ruchu – Hotely a ostatní kategorie turistického ubytování – terminologie a celkem 11 norem ISO zaměřených na sportovní potápění jsou v současné době publikovány a budou předmětem případného převodu na ČSN následující normy:

- ISO/TR 21102:2013 Dobrodružný cestovní ruch – vůdci (průvodci) – kvalifikační požadavky (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ);
- ISO 21103:2014 Dobrodružný cestovní ruch – informace pro účastníky (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ);
- ISO 21101:2014 Dobrodružný cestovní ruch – Systémy řízení bezpečnosti – požadavky
- ISO 1485:2014 Turistické informační kanceláře – Informační a recepční služby pro turisty – požadavky. (publikována jako ČSN ISO 1485);
- ISO 13009:2015 Požadavky a doporučení pro provoz pláží;
- ISO 13810:2015 Průmyslový cestovní ruch – poskytování služeb (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ);
- ISO 17680:2015 Thalassoterapie – požadavky na služby;
- ISO 18065:2015 Služby cestovního ruchu pro veřejnost poskytované správními subjekty přírodních chráněných oblastí – požadavky (norma v plánu technické normalizace ÚNMZ).

Na rozdíl od evropských norem, které jsou zároveň vždy národní normou ČSN, normy ISO jsou převáděny do formy národní normy ČSN podle významu a potřeby pro praxi.

### 3) INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ EVROPSKÉ NORMALIZACE

V rámci Evropy jsou oprávněny k plánování, tvorbě a přijímání evropských norem tři instituce. Jedná se o Evropský výbor pro normalizaci (CEN), který je zodpovědný za všechny sektory mimo elektrotechniku, kde je příslušným orgánem Evropský výbor pro elektrotechnickou normalizaci (CENELEC). Za většinu informačních a komunikačních technologií je pak z velké části odpovědný Evropský normalizační institut pro telekomunikace (ETSI).

Evropský výbor pro normalizaci (CEN)<sup>9</sup> je právním sdružením se sídlem v Bruselu, jehož členy jsou národní normalizační instituce evropských zemí. V současné době jsou členy 33 států Evropy. Česká republika je řádným členem tohoto výboru a je zastoupena Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ). Evropský výbor pro normalizaci (CEN) je evropským protějškem Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO), s kterou uzavřel protokol (Vídeňská dohoda) k usnadnění technické

<sup>9</sup> CEN [on line]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <https://www.cen.eu/about/RoleEurope/Pages/default.aspx>.



spolupráce, včetně vzájemného uznávání norem. Základním výstupem CEN je Evropská norma (EN), která musí být publikována každou z národních normalizačních institucí členských států jako identická národní norma, která není v rozporu s dosud platnou národní normou.

Evropské normy reprezentují základní principy, jež jsou vyjádřeny celkovou otevřeností a transparentností, konsensem, technickou provázaností a závazkem je aplikovat. Tyto principy zaručují jejich tvorbu a rozvoj v rámci tzv. technického výboru CEN, jenž je reprezentantem všech zájmových skupin a který je navíc podpořen fází veřejného projednávání. Politické, hospodářské, sociální, technické, právní a mezinárodní faktory ovlivňují významnou měrou tyto normalizační aktivity nebo zaměření těchto aktivit. Cestovní ruch v Evropě má velký význam pro zaměstnanost a rozvoj regionů. V některých zemích se stal dokonce rozhodujícím ekonomickým odvětvím. Ve většině zemí funguje buď dobrovolný nebo státem regulovaný systém popisující zařízení, či rozsah poskytovaných služeb cestovního ruchu. Každý z těchto systémů pokrývá různý rozsah a charakteristiku požadavků. Tato nejednotnost, a tím i nesrovnatelnost mate spotřebitele i podnikatelské subjekty, jež se například snaží v rámci svého rozhodování posoudit rozsah poskytované služby cestovního ruchu. To vytváří překážky konkurenceschopnosti a vyvolává problémy v mezinárodní srovnatelnosti poskytovaných služeb. Proto standardizované informace o službách cestovního ruchu přispějí především k větší transparentnosti trhu pro spotřebitele. Evropské normy poskytují jednotné modely pro služby cestovního ruchu, elektronické ukládání a zpracování dat a tím napomáhají cestovnímu ruchu nejenom v rámci Evropy, ale i v celosvětovém měřítku. Služby cestovního ruchu a související tak jsou mnoho jasněji a spolehlivěji prezentovány než tomu bylo doposud. Dále normalizace stimuluje konkurenci v rámci odvětví cestovního ruchu. Normy rovněž napomohou ke sjednocení často rozdílné interpretace pojmů užívaných v rámci odvětví cestovního ruchu.

Z uvedených důvodů byl pro mezinárodní obchod službami a ochranu spotřebitele v rámci Evropského výboru pro normalizaci (CEN) zřízen technický výbor (TC) pro oblast „služeb cestovního ruchu“, který řídí a určuje normalizaci služeb cestovního ruchu v Evropě. Činnost tohoto technického výboru (CEN/TC329) „služby cestovního ruchu“ je zastřešována Německým normalizačním institutem (DIN), kde je rovněž sekretariát výboru.

Usnadnění výměny zboží a služeb formou odstraňování technických bariér obchodu je prvořadým cílem evropské normalizace při vytváření jednotného trhu Evropské Unie. Využívání norem průmyslem, sociálními a hospodářskými partnery je vždy dobrovolné. Nicméně Evropské normy (EN) mají často vztah k evropské legislativě (směrnicím, nařízením Evropské unie). Přizpůsobení se těmto normám vytváří v řadě případů předpoklad naplnění požadavků těchto předpisů. V případě cestovního ruchu se jedná o směrnici Rady ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy (90/314/EHS),<sup>10</sup> která je základním předpisem, ze kterého vychází technická normalizace služeb cestovního ruchu. Obdobně tomu bude i u její očekávané novelizace.

---

<sup>10</sup> Směrnice 90/314/EHS [on line]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=EN>.

Konkrétně na tuto směrnici jsou navázané terminologické normy, které jasně deklarují terminologii užívanou v rámci cestovního ruchu, případně stanovují požadavky na poskytnutí specifické služby cestovního ruchu (jazykové studijní pobyty).

Konkrétním výstupem činnosti Evropského výboru pro normalizaci v oblasti normalizace služeb cestovního ruchu jsou tedy následující evropské normy (EN):

- ČSN EN/ISO 18513 „Služby cestovního ruchu – Hotely a ostatní kategorie turistického ubytování – terminologie“. Uvedená norma je jedinou mezinárodní normou v oblasti ubytovacích služeb. Norma je členěna do tří částí (ubytování, služby, zařízení pro hosty) v rámci kterých jsou definovány základní pojmy spojené s uvedenou problematikou (např. vymezení kategorií (typů) turistického ubytování, typy pokojů, vybavení pokoje, typy snídaní, vymezení zařízení užívaných hosty ubytovacích zařízení atd.)
- ČSN EN 13809 „Služby cestovního ruchu – cestovní agentury a cestovní kanceláře (touroperátoři) – terminologie“ vymezuje kromě obecné terminologie užívané v praxi cestovních kanceláří a cestovních agentur i specifickou terminologii přímo navazující na nabídku a prodej produktů cestovních kanceláří a agentur. Pro oblast průvodcovské činnosti je zásadní definování činnosti vedoucího zájezdu (tour manager) a doprovodu zájezdu (tour escort). Obě normy souvisejí a přímo navazují na zásadní právní akt pro ochranu spotřebitele na úseku cestovního ruchu – směrnici Rady ES 90/314/EHS, zejména z pohledu jasného vymezení terminologie používané v textu cestovních smluv a dále pro informace poskytované spotřebitelem před, během a po nastoupení na cestu – zájezd.
- ČSN EN 14804 „Poskytovatelé jazykových studijních pobytů – Požadavky“. Je první z řady evropských norem v cestovním ruchu, které vymezuje minimální kvalitativní požadavky na poskytování jazykových studijních pobytů, včetně péče o nezletilé osoby, ubytování, výuku, vyučující personál, pomoc nezletilým atd. Jedná se o normu, na základě které se mohou specializované cestovní kanceláře certifikovat.
- ČSN EN 15565 „Služby cestovního ruchu – požadavky na zajištění odborného vzdělávání a kvalifikačních programů pro turistické průvodce“. Uvedená norma má za cíl sjednocení minimálních požadavků na vzdělávání průvodců v rámci Evropy, včetně České republiky. Je to průlomová norma, která by měla napomoci řešit spolu s novou směrnici o službách na vnitřním trhu problematiku odborné způsobilosti průvodců, např. ve vztahu k živnostenskému zákonu.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

VÝZNAM SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY  
2006/123/ES ZE DNE 12. PROSINCE 2006 O SLUŽBÁCH  
NA VNITŘNÍM TRHU PRO EVROPSKOU NORMALIZACI

Zásadní význam pro evropskou normalizaci má směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu,<sup>12</sup> která ve svém čl. 26 bod. 5/ „Politika v oblasti kvality služeb“ uvádí: „Členské státy ve spolupráci s Komisí podpoří vypracování dobrovolných evropských norem s cílem usnadnit slučitelnost služeb poskytovaných poskytovateli v různých členských státech, poskytování informací příjemcům a kvalitu poskytovaných služeb.“

Právě odstraňování technických bariér obchodu je prvořadým cílem evropské normalizace při vytváření jednotného trhu Evropské Unie. Využívání norem je sice dobrovolné, nicméně Evropské normy (EN) mají často vztah k evropské legislativě (směrnicím, nařízením Evropské unie). Přizpůsobení se těmto normám vytváří v řadě případů předpoklad naplnění požadavků těchto předpisů.

Tématem pro zamyšlení by mohlo být proto využití evropských a mezinárodních norem v rámci očekávané novely zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu spojené s implementací nové směrnice, která nahradí v textu zmiňovanou Směrnicí Rady 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Jedná se zejména o tu skutečnost, že stávající i připravovaná směrnice řeší fakticky pouze standardní zájezd sestavovaný cestovní kanceláří. V rámci nabídek cestovních kanceláří existuje řada specifických produktů, které souvisejí s rozvojem cestovního ruchu a jeho specializací. Pro řadu těchto produktů cestovních kanceláří jsou požadavky směrnice, resp. zákona, z hlediska ochrany spotřebitele, jeho bezpečnosti a zdraví nepostačující. Zejména se jedná o produkty cestovních kanceláří v rámci tzv. dobrodružného cestovního ruchu.

Dobrodružný cestovní ruch<sup>13</sup> nabývá z globálního pohledu stále více na významu. Má své specifikum zejména z toho pohledu, že jeho produkty zahrnují přijatelné prvky rizika a dobrodružství. Podstupování rizika přináší odměnu ve formě zvýšeného adrenalinu, pocitu dobrodružství a nebezpečí. Proto poskytovatelé těchto produktů – specializované cestovní kanceláře mají prioritně za povinnost zajistit v rámci realizace svých produktů maximální míru bezpečnosti pro své klienty. To předpokládá též stanovení požadavků na fyzické a psychické předpoklady, ve vztahu k předpokládaným obtížím, se kterými se během realizace produktu dobrodružného cestovního ruchu může turista setkat, zejména z pohledu fyzické a psychické způsobilosti, technických schopností, obtížnosti terénu, nadmořské výšky nebo klimatu. Samostatnou částí jsou požadavky na povinnou výbavu. Jedná se tedy o: „Činnosti, které zahrnují stanovení požadavků na turisty pro účast v tomto produktu, a to podle stupně náročnosti a rizika nabízeného produktu, včetně požadavků na odbornou způsobilost průvodce, jež realizuje podle stanoveného programu tento produkt a vede skupinu turistů, a to zejména z pohledu odpo-

<sup>12</sup> Směrnice 2006/123/ES [online]. [cit 10. 10. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33237&from=CS>.

<sup>13</sup> SEIFERTOVIÁ, V. a kol.: *Průvodcovské činnosti*. Praha, 2013, s. 94.

*vědnosti za jejich bezpečnost spočívající v průběžném vyhodnocování předpokládaného rizika v rámci realizovaného produktu.*<sup>14</sup>

Dalším pojmem, který byl zmíněn v rámci v rámci dobrodružného cestovního ruchu je přijatelný prvek rizika, které můžeme vymezit jako: „*Minimální znalost o míře tohoto rizika, se kterým je účastník produktu dobrodružného cestovního ruchu obeznámen a akceptuje ho.*“<sup>15</sup>

Zásadní význam pro realizaci produktu dobrodružného cestovního ruchu mají tedy informace, které jsou podstatné pro účast turistů v těchto produktech. Strukturu těchto informací lze obdobným způsobem aplikovat i u dalších aktivit a produktů cestovního ruchu, které pracují s určitou mírou rizika a nebezpečí, např. horská turistika.

Je tedy zřejmé, že shora uvedený produkt by bylo třeba ošetřit v rámci připravované zákonné úpravy činnosti cestovní kanceláře. Nejjednodušší formou by byla odvolávka v právním předpisu formou výlučného odkazu na příslušné technické normy v zákoně. V tomto případě se jedná o zmiňované normy, které budou mít charakter národní normy ČSN. Jedná se o:

- ISO 21101:2014 Dobrodružný cestovní ruch – Systémy řízení bezpečnosti – požadavky;
- ISO/TR 21102:2013 Dobrodružný cestovní ruch – vůdci (průvodci) – kvalifikační požadavky;
- ISO 21103:2014 Dobrodružný cestovní ruch – informace pro účastníky.

Obdobným způsobem by bylo možno se odvolat na normu, např. na ČSN EN 14804 Poskytovatelé jazykových studijních pobytů – Požadavky, která řeší tento specifický produkt nabízený cestovními kancelářemi.

Tento postup je v souladu s Legislativními pravidly vlády schválenými usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1050,<sup>16</sup> kde se uvádí v článku 45a „odkaz na technické normy“, odst. 2) následující: „*Není-li možné využít indikativního odkazu, odkáže se na technickou normu v právním předpisu formou výlučného odkazu a tato skutečnost se odůvodní v důvodové zprávě (odůvodnění). Tímto se stane technická norma nebo její část pro účely právního předpisu závaznou a její používání se stane povinné...*“

Snaha o provázání technické normy, resp. normativního odkazu s právním předpisem byla oblastí služeb cestovního již využita u ubytovacích služeb cestovního ruchu, kde prováděcí předpis Ministerstva pro místní rozvoj ke stavebnímu zákonu, kterým je vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby uvádí ve svém § 43 pojednávajícím o stavbách ubytovacích zařízení (odst. 1) následující: „*Stavba ubytovacího zařízení se zařazuje podle požadavků na plochy a vybavení do tříd, které se označují hvězdičkami, stanovené **normovými hodnotami**.*“

Tyto normové hodnoty stanoví národní norma ČSN 76 1110 Služby cestovního ruchu – Klasifikace ubytovacích zařízení – Kategorie hotel, hotel garni, penzion, motel a hotel.

---

<sup>14</sup> Tamtéž.

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> Legislativní pravidla vlády [online]. [cit. 20. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

Je však třeba v této souvislosti upozornit na ten fakt, že názor na shora uvedený postup v legislativní praxi je v současné době značně rozdílný. Tato názorová rozdílnost se následně projevuje v nejednotné legislativní praxi, kdy se vyskytují vedle předpisů využívajících principu předpokladu shody (viz § 4a zákona č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů) předpisy, které technické normy zezávazňují tím, že na ně právě přímo odkazují v textu právní normy nebo v příloze, eventuelně v poznámkách pod čarou.

Podle právního názoru Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ)<sup>17</sup> zezávaznění technických norem formou přímého odkazu odporuje ust. § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. Tento názor koliduje se shora citovanými legislativními pravidly vlády, které za určitých podmínek (nemožnost indikativního seznamu) postup formou přímého odkazu na normu umožňují a které navíc řeší i problematiku spojenou s aplikací zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky (čl. 45a, odst. 1). Dle mého názoru ÚNMZ ve svém stanovisku nezohlednil, že kromě tradičních technických norem užívaných v rámci stanovení požadavků na výrobky, ve stavebnictví, elektrotechnice se stále více rozvíjejí i normy služeb stanovující nejen požadavky pro jejich poskytování, ale které se týkají i např. užívání terminologie atd. Nejlépe je tento rozdíl charakterizován vlastnostmi služeb, které se na rozdíl od výrobků vyznačují:

- nehmatatelností – služby jsou do značné míry abstraktní a nehmatatelné;
- proměnlivostí – služby nejsou standardní a jsou vysoce proměnlivé;
- nedělitelností – poskytování a spotřeba služeb většinou probíhá současně a za účasti zákazníka;
- pomíjivostí – služby nelze skladovat.

Proto i technické normy upravující služby jsou ovlivněny těmito specifiky a nelze je jednoduše aplikovat na zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

Problematice odkazování na technické normy se také podrobně věnoval Ústavní soud ČR ve svém nálezu č. 40/08 ze dne 26. 5. 2009. Ústavní soud ve svém nálezu uvádí,<sup>18</sup> že české technické normy jsou zvláštním druhem norem, ve kterých jsou upraveny velice specifické požadavky, obsahují technický popis parametrů výrobků, konstrukcí, materiálů i složitějších celků z těchto částí tvořených. Technické normy tak dle názoru Ústavního soudu obsahují informace o obecně uznávaných technických řešeních, základní zákonné požadavky bezpečnosti konstrukční, materiálové, protipožární, hygienické či ochrany zdraví a životního prostředí. Technické normy tak pokrývají téměř všechny oblasti lidské činnosti

## ZÁVĚR

Význam normalizace služeb cestovního ruchu z pohledu odstraňování bariér volného pohybu služeb a ochranu spotřebitele v rámci cestovního ruchu jedním z významných cílů evropského i světového cestovního ruchu. Zásadní postavení v těchto

<sup>17</sup> ÚNMZ: *Problematika uvádění technických norem v právních předpisech* [online]. [cit. 27. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.unmz.cz/urad/problematika-uvadeni-technickyh-norem-v-pravnich-predpisech>.

<sup>18</sup> Tamtéž.

aktivitách má jak Evropská unie, tak i Světové obchodní organizace (WTO), ale též v neposlední řada samotné státy, které jsou suverény na svém území a mohou tento proces významně podpořit. Propojením právních předpisů a norem cestovního ruchu, resp. jejich vzájemnou vazbou se fakticky právní věda nezabývá. Proto tento článek je třeba chápat jako výzvu pro možnou budoucí diskusi na toto téma v rámci právní a ekonomické komunity.

Ing. Petr Houška  
Vysoká škola obchodní v Praze  
houška@vso-praha.eu

ZÁKON Č. 159/1999 SB., O NĚKTERÝCH PODMÍNKÁCH  
PODNIKÁNÍ A O VÝKONU NĚKTERÝCH ČINNOSTÍ  
V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU





## PRAKTICKÉ DOPADY NOVELY ZÁKONA Č. 159/1999 SB. NA ČINNOST CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ

MARTINA DOLEŽALOVÁ, STANISLAVA PACHROVÁ

**Abstract:** **Practical Implications of the Amendment to the Act No. 159/1999 Coll. to Activities of Tour Operators**

A process of legislative changes in the area related to activities of tour operators which proceeds in the last few years, could be seen as a legal phenomenon of the Czech Republic. This article is based on literature search, also on information from working groups meetings, professional associations statements and various discussions in the Chamber of Deputies. The article analyzes the process of amending laws which are crucial for establishment and operation of tour operators and travel agencies. The process of amendment to Act No. 159/1999 Coll. caused a crisis situation in September 2015 – a lot of tour operators were prevented from their activities. Practical implications of this legislative chaos are exemplified on a sample of 717 Czech tour operators. At these tour operators, the length of their insurance contracts (insurance in case of bankruptcy of a tour operator) was researched in autumn 2014. A total number of 67 tour operators can be considered as critically endangered. These tour operators are especially from the Moravian-Silesian Region and from Prague.

**Key words:** Act No. 159/1999 Coll., tour operator, amendment, insurance of tour operators

**Klíčová slova:** zákon č. 159/1999 Sb., cestovní kancelář, novelizace, pojištění cestovních kanceláří

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.38

Cestovní kanceláře patří mezi významné podniky organizovaného cestovního ruchu. Jejich historie spadá do poloviny 19. století a je spojována především se jménem Thomase Cooka. Tento Angličan v době, kdy uspořádal první zájezd z Derby do Rugby, ani později v roce 1855, kdy zrealizoval první zahraniční zájezd do Paříže,<sup>1</sup> jistě netušil, do jak neřešitelné situace se dostanou jeho následovníci provozující cestovní kanceláře na území České republiky v 21. století.

Cestovní ruch je možné charakterizovat jako multidisciplinární odvětví národního hospodářství. Jeho produktem jsou služby, které jsou spotřebovávány nejen účastníky cestovního ruchu, ale i místními obyvateli, kteří žijí v dané destinaci cestovního ruchu. Hovořit tak v souvislosti s cestovním ruchem o zákonech je téma velmi obsáhlé, neboť právě díky šíři působení tohoto odvětví je v něm z právního hlediska zahrnuto velké množství právních předpisů. Setkáme se zde mimo jiné např. s problematikou zákonů a nařízení o dopravě, devizovým zákonem, zákonem o zdravotních službách a dalšími.

<sup>1</sup> DROBNÁ, D. – MORÁVKOVÁ, E.: *Cestovní ruch pro střední školy a pro veřejnost*. Praha, 2004, s. 174.

Petráš<sup>2</sup> v úvodu své knihy *Právo a cestovní ruch* uvádí, že „právní řešení cestovního ruchu je nemalým teoretickým i praktickým oříškem“, čemuž nasvědčuje skutečnost, že v obecných právních příručkách a publikacích bývá problematice cestovního ruchu věnována jen minimální pozornost a tématu *právo × cestovní ruch* se zatím věnuje velmi málo právníků.

Jak uvádí Palatková,<sup>3</sup> také samotné podnikání v oblasti cestovních kanceláří (dále CK) a cestovních agentur (dále CA) upravuje celá řada zákonů. Tyto zákony by se podle významu, přímého a v zásadě i jedinečného vlivu na podniky cestovního ruchu daly významově rozčlenit na obecně platné zákony, zákony s podstatnějším významem pro podnikání cestovních kanceláří a na zákony se zásadním významem pro založení a provoz CK a CA.

Zásadním zákonem pro podnikání CK a CA je zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů. V září roku 2015 prošla několik let připravovaná novela tohoto zákona schvalovacím procesem Poslanecké sněmovny České republiky (dále ČR). S navrhovanou novelou po celou dobu jejího vzniku nesouhlasila nejen velká část odborné a profesní veřejnosti, ale především pojišťovny, nabízející zákonné pojištění cestovních kanceláří proti úpadku, které z tohoto zákona vychází. Schválení novely ve třetím čtení Poslanecké sněmovny způsobilo totální kolaps v podnikání cestovních kanceláří, neboť pojišťovny od 16. 9. 2015 přestaly prodlužovat pojistné smlouvy cestovním kancelářím, případně jim odmítly vydat nové pojištění proti úpadku CK. V této souvislosti někteří hovořili o tom, že se cestovní kanceláře staly „rukojmími“ sedmi pojišťoven, které mají oprávnění produkt pojištění proti úpadku CK na území ČR nabízet. Faktem ovšem je, že zástupci pojišťoven svůj nesouhlas s navrhovanou novelou zákona č. 159/1999 Sb. opakovaně sdělovali a upozorňovali i na tu možnost, že produkt pojištění CK po přijetí novelizovaného zákona přestanou nabízet, k čemuž v podstatě po datu jeho schválení 16. 9. 2015 došlo. Díky zásahu profesních sdružení a po konzultaci s Ministerstvem pro místní rozvoj (dále MMR) došlo na základě nastolené krizové situace k pozastavení procesu schvalování novely v Senátu ČR, který schválený návrh novely s pozměňovacím návrhem vrátil zpět k projednání do Poslanecké sněmovny. Tímto krokem byla krizová situace s neposkytnutím zákonného pojištění CK proti úpadku alespoň na krátký čas vyřešena. Praktické dopady tohoto legislativního zmatku se však dostavily okamžitě. Vzhledem k tomu, že je problematika novely zákona č. 159/1999 Sb. stále otevřená a zatím s nejasným konečným řešením, není možné garantovat, že se kritická situace nebude opakovat.

---

<sup>2</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013, s. 5–9.

<sup>3</sup> PALATKOVÁ, M.: *Management cestovních kanceláří a agentur*. Praha, 2013, s. 16.

## LEGISLATIVNÍ RÁMEC PODNIKÁNÍ V OBLASTI ČINNOSTI CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ

Jak bylo v úvodu článku uvedeno, založení a provozování CK a CA ovlivňuje řada právních předpisů. Za obecné zákony, které mají stejný význam pro všechny podnikatelské subjekty, lze označit:

- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích),
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákony, které mají pro provoz CK a CA a obecně pro cestovní ruch podstatnější význam, jsou:

- zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

Větší význam připisovaný výše uvedeným zákonům lze chápat z důvodu, že produkt cestovního ruchu, který CK nabízí k prodeji, je většinou složený balíček služeb, méně často se jedná o prodej jednotlivých služeb. Zákon o volném pohybu služeb je tak pro tuto oblast činnosti klíčový – např. v souvislosti s průvodcovskou činností, či dopravními službami. V rámci zákona o ochraně osobních údajů je třeba si uvědomit, že díky smluvním vztahům provozovatelé CK i CA získávají od svých klientů informace osobního charakteru, kromě data narození (mnohdy i rodného čísla) a adresy zákazníci uvádějí také telefonní, nebo e-mailové kontakty. S veškerými těmito informacemi je třeba pracovat velmi obezřetně, neboť jejich zneužití přináší velké sankční postihy.

Ochrana spotřebitele je pro jakýkoli podnikatelský subjekt velmi důležitá a u podniku poskytujícího služby je tato problematika obzvláště citlivá, neboť v rámci specifického charakteru produktu – služeb se řeší především jejich kvalita a rozsah poskytnutí. Po praktických zkušenostech s krachy CK je právě problematika ochrany spotřebitele v cestovním ruchu nejvíce řešena.

Za zásadní zákony týkající se založení a provozu CK a CA můžeme jednoznačně označit:

- zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

### ZÁKON Č. 159/1999 SB., O NĚKTERÝCH PODMÍNKÁCH PODNIKÁNÍ A O VÝKONU NĚKTERÝCH ČINNOSTÍ V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU

Jak uvádí Petráš,<sup>4</sup> zákon č. 159/1999 Sb. „*lze chápat jako speciální prováděcí předpis k živnostenskému zákonu*“. Byť tento zákon stanovuje řadu podmínek

<sup>4</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013, s. 75.

k provozování CK a CA, jejich základní vymezení je uvedeno v zákonu č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Samotná živnost provozování CK a CA byla v průběhu let několikrát pozměněna, a to z živnosti koncesované na živnost volnou, v případě CA pak na vázanou, až se dospělo zpět k CK jako živnosti koncesované a CA byla zařazena do živnosti volné. K uvolnění podmínek došlo v období roku 1995, kdy probíhala snaha o liberalizaci přístupu k podnikání. Tato liberalizace se záhy nemile promítla v provozu CK, což později vyústilo v tvorbu nového zákona.

Obsah zákona č. 159/1999 Sb. vychází z potřeb legislativního řešení ochrany spotřebitele z období krachů cestovních kanceláří, které nastaly koncem 90. let 20. století. Od roku 1995 v ČR existoval díky sedmi velkým CK, jež na trhu v tom období působily, tzv. *Garanční fond*, který měl zabezpečit finanční prostředky použitelné pro případnou repatriaci klientů, případně finance na nabídku jiného zájezdu v případě krachu pořádající CK. Funkčnost tohoto fondu byla prověřena téměř okamžitě po jeho založení, a to v roce 1997, kdy fond disponoval částkou cca 7 mil. korun a zkrachovala jedna ze zakládajících cestovních kanceláří *Garančního fondu*, největší CK té doby u nás – CK Travela. Jen na pokrytí nákladů spojených s repatriací klientů byla částka fondu jednorázově vyčerpána, což v praxi ukázalo, že pouze tato snaha o ochranu klientů není dostačující.<sup>5</sup> Tvorba legislativní normy na ochranu klientů CK byla tedy jednoznačně na místě.

Zákon č. 159/1999 Sb. obsahově vychází z evropské směrnice č. 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Dle Petráše<sup>6</sup> měla tvorba a přijetí zákona č. 159/1999 Sb. tři klíčové, navzájem propojené cíle. Za významný cíl se dá považovat přijetí zákona jako proces implementace evropské směrnice č. 90/314/EHS do vnitrostátního práva, neméně důležitým cílem byla již zmiňovaná ochrana spotřebitele a poslední cíl spočíval v dosažení zkvalitnění služeb cestovních kanceláří. Samotný zákon je rozdělen do tří částí. Pro podnikání a provoz cestovní kanceláře je klíčová část první, § 1–§ 11, která zahrnuje problematiku definice zájezdu, určuje, kdo je provozovatel CK a CA, stejně tak určuje povinnosti a oprávněnost činnosti CK a CA. Díky zavedení této legislativní normy došlo k rozlišení provozování cestovní kanceláře a cestovní agentury, což před zavedením tohoto zákona nebylo nikde specifikováno. Byla tak dána jasná povinnost striktního rozlišování těchto dvou podnikatelských aktivit.<sup>7</sup> V zákoně č. 159/1999 Sb. se dále hovoří o zákazníkovi a o cestovní smlouvě. Cestovní smlouva však byla v novém občanském zákoníku č. 89/2012 Sb. (účinné od 1. 1. 2014) nazvána smlouvou o zájezdu. V § 10 zákona o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu najdeme i tzv. informační povinnost cestovních kanceláří vůči zákazníkům, která se v podobné formě objevuje i v novém občanském zákoníku.

Zákon č. 159/1999 Sb. se dá chápat také jako prováděcí zákon živnostenského zákona č. 455/1991 Sb., neboť v Hlavě II § 5 jsou uvedeny podmínky vydání koncese, které jsou zde rozšířeny o podmínky uvedené v živnostenském zákoně. Jedná se o podmínku doložení smlouvy s pojišťovnou o pojištění záruky pro případ úpadku CK, které sta-

<sup>5</sup> Ministerstvo zase opraňuje garanční fond: článek. *Krachy cestovek* [online]. [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.krachycestovek.cz/clanek/455-ministerstvo-zase-oprajuje-garancni-fond>.

<sup>6</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013, s. 92.

<sup>7</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013, s. 96.

novuje § 6–§ 8 zákona č. 159/1999 Sb., dále o podnikatelský záměr, čestné prohlášení a prohlášení o předpokládaném datu zahájení činnosti. Právě smlouva s pojišťovnou hraje zásadní roli v požadavcích na vydání koncese, neboť na rozdíl od jiných zemí (jako je např. Německo, nebo Slovensko), česká právní úprava jinou možnost ochrany zákazníka v případě úpadku CK neumožňuje.<sup>8</sup>

#### ZÁKON Č. 89/2012 SB., OBČANSKÝ ZÁKONÍK

V roce 2014 došlo s účinností nového občanského zákoníku, který má nyní číslo 89/2012 Sb. k radikální změně soukromého práva. Samotný zákoník má více jak 3000 paragrafů a zahrnuje částečně i problematiku, která byla řešena v rámci jiných legislativních norem (např. obchodním zákoníkem, který byl k 1. 1. 2014 zrušen a zčásti nahrazen zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích). Jako unikum občanského zákoníku by se dal charakterizovat oddíl 6 s názvem „Zájezd“, který je v rozmezí § 2521–§ 2549 zaměřen na problematiku provozu cestovní kanceláře a z něho plynoucích povinností vůči zákazníkovi. Obecně by se dalo konstatovat, že tento oddíl občanského zákoníku slouží ke zvýšení ochrany spotřebitele při provozování CK. Z pohledu spotřebitele je to určitě dobře, neboť se tímto posilují jeho práva, ze strany provozovatelů CK je pohled již méně radostný. Z praktického hlediska obsahuje tato část zákona většinou obecně platné zvyklosti, tedy povinnosti, které automaticky vyplývají z činnosti CK, rozdíl je v tom, že většina těchto procesů v minulosti nebyla nikde legislativně podchycena a pokud v rámci provozu CK nebyly dodržovány, nehrozilo provozovateli téměř žádné sankční postížení. S ohledem na praxi lze konstatovat, že plnění většiny v zákoně uvedených nařízení není pro „zdravé“ a „férové“ fungující CK problém dodržet, je zde však několik paragrafů, které provozovatelům přece jenom problémy přinášejí a jejichž řešení končí až soudním jednáním.

Mezi novinky můžeme zařadit skutečnost, že smlouva o zájezdu nemusí mít písemný charakter, nově ale musí CK zákazníkovi dle §2525–§ 2529 poslat tzv. „*potvrzení o zájezdu*“, které má zákonem stanovený obsah. Toto potvrzení již musí mít písemný charakter.

Poměrně problematický z pohledu provozu CK je § 2535, který souvisí se zrušením zájezdu ze strany pořadatele a z toho plynoucích sankčních povinností – penále vůči zákazníkovi.

Nejvíce problémů však pravděpodobně přinesl § 2543, který kromě majetkové újmy řeší i tzv. nemajetkovou újmu, neboli „újmu za narušení dovolené“. Byť pro přiznání klientských nároků této „*nemateriální újmy*“ musí být splněno několik podmínek, klienti CK tohoto paragrafu využívají a snaží se reklamovat záležitosti, které s tímto paragrafem nesouvisí, což již několikrát vyústilo k řešení situace zmiňovanou soudní cestou.

K uvedeným zásadním právním normám týkajícím se založení a provozu CK a CA, s přihlédnutím k dalším souvisejícím zákonům, lze konstatovat, že momentálně dochází k jisté dualitě některých zásadních nařízení týkajících se např. definice pojmu „*zájezd*“, vymezení pojmu cestovní kancelář (v novém občanském zákoníku je místo označení

<sup>8</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013, s. 98.

„cestovní kancelář“ uvedeno označení „pořadatel zájezdu“), nebo změny názvu „cestovní smlouvy“ na „smlouvu o zájezdu“. Nový občanský zákoník se terminologií snaží více přiblížit legislativním normám EU, také předložená novela zákona č. 159/1999 Sb. upravuje některé pojmy a sjednocuje terminologii mezi směrnicí EU a občanským zákoníkem. Vzhledem k procesům, které se však dějí v souvislosti se schvalováním novely profesního zákona č. 159/1999 Sb. a v souvislosti se situací s novou směrnicí EU „o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou“ je velmi pravděpodobné, že soulad a jednotnost mezi výše uvedenými zákony zatím panovat nebude.

## CÍL, MATERIÁL A METODIKA ZKOUMÁNÍ

Cílem článku je analýza procesu tvorby a jednání spojených s tvorbou návrhu novely zákona č. 159/1999 Sb., které vyvrcholilo přijetím předložené novely Poslaneckou sněmovnou parlamentu ČR a prezentace praktických dopadů na provoz cestovních kanceláří na území ČR. Analýza bude provedena na základě rešerší odborných článků, jednání pracovních skupin, prohlášení profesních sdružení a diskusí v Parlamentu ČR. Praktický dopad přijetí novely zákona č. 159/1999 Sb. bude stanoven na základě terénního šetření studentů Vysoké školy polytechnické Jihlava v rámci předmětu Management cestovních kanceláří, který proběhl na podzim roku 2014 a spočíval v šetření mezi CK na území ČR, kde jednou ze sledovaných oblastí byla i délka platnosti pojistné smlouvy u pojištění cestovních kanceláří proti úpadku.

## VÝSLEDKY A DISKUSE

### PROCES TVORBY NOVÝCH A NOVELIZOVANÝCH ZÁKONŮ V PODNIKÁNÍ CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ

Tvorba nových zákonů či novel by měla probíhat v rámci diskuse jak odborníků na právo, tak především odborníků v oblasti, pro kterou je právní úprava vytvářena. Jako jednu z příčin problémů, které se často po schválení novel a nových zákonů vyskytují, se uvádí také skutečnost, že ČR v rámci svého členství v EU musí zákony EU implementovat do svých právních předpisů. Nařízení a směrnice EU většinou vycházejí z právní úpravy zakládajících členů EU a díky tomu je implementace těchto nařízení do tuzemského práva problematická.

### SMĚRNICE Č. 90/314/EHS, O SOUBORNÝCH SLUŽBÁCH PRO CESTY, POBYTY A ZÁJEZDY

Pokud setrváme u problematiky podnikání v oblasti cestovních kanceláří a agentur, z evropského pohledu ji upravuje směrnice č. 90/314/EHS, o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Tato směrnice vznikala v období 80. let minulého století na základě průzkumu spokojenosti spotřebitelů se zájezdy, kde byly shledány

velké rozdíly v úrovni spokojenosti.<sup>9</sup> Evropská komise při svém šetření shledala i značné rozdíly v legislativním zabezpečení týkajícím se organizování a prodeje zájezdů. Samotná směrnice vešla v platnost až 13. 6. 1990. Když v roce 1997 nastala v ČR krizová situace s krachy CK, stala se evropská směrnice podkladem tvorby zákona č. 159/1999 Sb., který měl přispět k větší ochraně spotřebitele. Díky vývojovým trendům v cestovním ruchu, který je velmi dynamickým odvětvím ekonomiky, dospěla v roce 2009 Evropská komise k závěru, že bude nutné směrnicí vydanou v roce 1990 novelizovat. První návrh novely směrnice nazvané „*směrnice o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou*“ byl Evropskou komisí publikován v červenci 2013, nyní směrnice prochází řádným legislativním procesem a do dnešního dne nebylo vydáno konečné rozhodnutí o jejím přijetí.<sup>10</sup> Změny v připravované směrnici jsou velmi rozsáhlé a již nyní se počítá s tím, že implementace jejich jednotlivých částí do české legislativy nebude jednoduchá.

ZÁKON Č. 159/1999 SB., O NĚKTERÝCH PODMÍNKÁCH PODNIKÁNÍ  
A O VÝKONU NĚKTERÝCH ČINNOSTÍ V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU

Stejně jako se pracuje na novele evropské směrnice, došlo i od doby přijetí zákona č. 159/1999 Sb. k jeho novelizaci, která byla provedena již sedmkrát.<sup>11</sup> Poměrně zásadní návrh novely byl předložen v roce 2013, kde jejím předmětem bylo sjednocení terminologie s tehdy připravovaným občanským zákoníkem, další navrhované změny souvisely s úpravou živnostenského zákona.<sup>12</sup> Dále bylo do novely vloženo rozšíření informační povinnosti CK a pojišťoven, nově byly uvedeny i změny státního dohledu a ustanovena úprava správních deliktů. Předložená novela ukládá větší informační povinnost CK vůči pojišťovně, i CK a pojišťovně vůči MMR. V praxi to znamená povinné vedení evidence tržeb za prodané zájezdy a dárkové poukazy. Pokud dojde k navýšení tržeb nad plánovaný limit, budou CK nuceny navýšit i pojistnou částku. Navýšení tržeb v souvislosti s navýšením pojistné částky je logické nařízení, u kterého lze předpokládat, že pojišťovny tuto podmínku uváděly a uvádějí v podmínkách pojistných smluv pojištění proti úpadku CK. Jako praktický příklad se dá uvést pojišťovna UNI-ON, která v pojistné smlouvě s CK VŠP Jihlava má uvedeno v článku VII „*Povinnosti pojištěného*“ v bodě c) že „*pokud dojde ke změnám údajů, které byly podkladem pro uzavření pojistné smlouvy, má CK povinnost do 10 dnů o těchto změnách informovat pojišťovnu. Pojištěný je také povinen sledovat dostatečnost limitu pojistného plnění a v případě, že s ohledem na reálný prodej zájezdů se pojistný limit naplní do výše 90 %, je pojištěný povinen o této skutečnosti do 10 dnů informovat pojišťovnu a požádat o navýšení pojistného limitu.*“ Za nedodržení tohoto nařízení může pojišťovna bez udání důvodu smlouvu okamžitě vypovědět.<sup>13</sup> Z tohoto praktického příkladu jasně vyplývá nezbytnost informační povinnosti CK vůči pojišťovně. Problematičnost v zavedení větší

<sup>9</sup> HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R.: *Cestovní právo*. Praha, 2015, s. 19.

<sup>10</sup> HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R.: *Cestovní právo*. Praha, 2015, s. 25.

<sup>11</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013, s. 91.

<sup>12</sup> HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R.: *Cestovní právo*. Praha, 2015, s. 121.

<sup>13</sup> *Pojistná smlouva: Pojištění úpadku CK VŠPJ*. č. 11 6 2866. 2014.

informovanosti lze spatřovat v evidenci a kontrole evidence, neboť pojišťovny argumentovaly nedostatečným počtem zaměstnanců, kteří by kontrolu prováděli. Informační povinnost CK vůči pojišťovnám by měla sloužit také k větší odpovědnosti pojišťoven při stanovení správné výše pojistné částky u pojištění CK proti úpadku, aby se do budoucna zabránilo problému tzv. podpojištění CK. Možná právě v této přímo nevyčleněné odpovědnosti viděly a vidí pojišťovny problém, neboť pojištění proti úpadku je pro pojišťovnu klasickým pojistným produktem a snahou každého podnikatele je prodat co nejvíce produktů.

Největší maratón diskusí v rámci předložené novely zákona č. 159/1999 Sb. vyvolal obsah § 6–§ 8 týkající se pojištění proti úpadku CK. V návrhu novely zůstalo uvedeno, že CK má povinnost sjednat si pojištění ve výši limitu min. 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů, ovšem za předpokladu, že by limit byl nízký, byly do zákona vloženy tzv. „*minimální limity pojistného plnění*“, a to ve výši 1 mil. Kč pro CK, které „*organizují, nabízejí a prodávají pouze zájezdy, jejichž součástí není letecká nebo námořní lodní doprava*“ a limit 4 mil. Kč v případě, že „*cestovní kancelář organizuje, nabízí a prodává zájezdy, jejichž součástí je letecká nebo námořní lodní doprava*“.<sup>14</sup> Z diskusí, které proběhly v rámci profesních sdružení i mezi provozovateli CK jednoznačně vyplynulo, že zavedení těchto limitů mnoho neřeší a spíše je to nástroj, jak znemožnit podnikání malým CK, kterých je na trhu většina. Menší CK nemusí dosahovat potřebné výše tržeb, protože nemusí pořádat velké množství zájezdů, nebo ceny těchto zájezdů nejsou vysoké, a přesto by musely být pojištěny na zákonem stanovený minimální limit. Dle Pachrové<sup>15</sup> by v případě zavedení těchto limitů došlo k porušení rovných podmínek v podnikání CK. Dle vyjádření zástupců pojišťoven Generali a UNION se díky velikosti podnikatelských subjektů na trhu v zákoně ponechaný limit min. 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů jeví jako zbytečný. Z jednání prezidia AČČKA vyplynulo, že ani snížení limitů situaci neřeší, pouze by jejich zavedením byl postižen menší počet podnikatelských subjektů.<sup>16</sup> Jistá výhoda předložené novely spočívala v tom, že bylo navrženo zrušení povinné spoluúčasti CK při plnění z pojistné události, která je uvedena v § 8 odst. 5, a to v rozsahu min. 2 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů. V návrhu bylo ponecháno na rozhodnutí pojišťovně, zda se subjekt bude spolupodílet či nikoliv, spolupodílnictví však nelze ujednat k tíži zákazníka. Návrh novely zveřejněný v období 2012–2013 obsahoval ještě další úpravy, které byly diskutovány, problematika pojištění však byla klíčová a budila největší vlnu nevole. Návrh novely prošel prvním čtením Poslanecké sněmovny dle sněmovního tisku č. 1042, v důsledku pádu vlády však bylo schvalování novely pozastaveno a došlo na další kola jednání týkajících se změn předložené novely. Nový návrh novely byl Poslanecké sněmovně předložen opět v červenci 2014.<sup>17</sup> Dle usnesení Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj bylo jednání o novele zákona v listopadu 2014 opět zastaveno.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Sněmovní tisk 276/0, část č. 1/6 Novela zákona o podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu – EU.

<sup>15</sup> PACHROVÁ, S.: Novelizace zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů. *Logos Polytechnikos*, 2013, roč. 4, č. 2, s. 20.

<sup>16</sup> Zápis ze zasedání prezidia AČČKA ze dne 9. 1. 2013. Stanovisko AČČKA k předložené dílčí novele.

<sup>17</sup> HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R.: *Cestovní právo*. Praha, 2015, s. 120.

<sup>18</sup> Sněmovní tisk 276/1, část č. 1/2, Usnesení VSR k tisku 276/0.



Dle usnesení sněmovních výborů bylo v červnu 2015 doporučeno Poslanecké sněmovně projednat a schválit pozměněný návrh novely zákona č. 159/1999 Sb. Změny provedené v novém návrhu spočívaly např. ve vyjmutí povinných minimálních limitů pojistného plnění a nově byla do zákona vložena možnost jiné ochrany klienta proti úpadku CK, a sice „bankovní záruka“. Co rozpoutalo další kolo bouřlivých diskusí, byla poslední věta § 8 odstavce 2, kde bylo uvedeno, že „limit pojistného plnění musí být ujednan tak, aby v případě pojistné události, kterou je úpadek cestovní kanceláře, byly uspokojeny všechny nároky zákazníků vyplývající z § 6“.<sup>19</sup> Toto ustanovení odmítly akceptovat pojišťovny, které argumentovaly tím, že v podstatě díky tomuto nařízení dojde k tzv. „bezlimitnímu“ plnění pojistných událostí, což v zásadách pojišťovnictví není možné. V zápisu z jednání Výboru pro veřejnou zprávu č. 27 ze září 2015 je jasně uveden postoj pojišťoven a bank k nastolené situaci, který ovlivnilo také rozhodnutí Ústavního soudu v případech odškodnění klientů zkrachovalých CK. Poslankyně Berdychová prezentuje stanovisko pojišťoven, že „pokud budou přijaty pozměňovací návrhy, nebudou pojišťovny uzavírat pojistné smlouvy“. Poslankyně Fišerová dále dodala, že „při podmínkách, které by nastaly, by došlo k tomu, že by 50 % CK skončilo“ a uvedla také, že v zahraničí nejlépe funguje ochrana CK prostřednictvím garančního fondu. Jednání se účastnil zástupce České asociace pojišťoven (dále ČAP), jehož stanovisko znělo, že „ČR nevytvořila garanční fond a přesouvá tento problém zcela na pojišťovny a banky. Přijetí neohraničeného rizika je v rozporu s povinnostmi pojišťoven postupovat obezřetně s péčí řádného hospodáře. Po přijetí návrhu některé pojišťovny odejdou z trhu a nebudou pojišťovat CK.“ Zástupce české bankovní asociace (dále ČBA) Handlíček sdělil, že „ČBA zaujímá totožné stanovisko jako ČAP. Zákon tak, jak je navržen, počítá s alternativou neomezeného pojištění bankovní záruky – *problematika sjednání bankovní záruky. Banky nebudou mít zájem uzavírat pojistné smlouvy s CK. Hledisko obezřetnosti – dohledová činnost ČNB – jestli je vůbec přípustné pro banky, takovéto neomezené záruky poskytovat.*“ Pavlásková jako zástupce MMR k celé situaci uvedla, že se o návrhu novely hovoří jako o tzv. „malé novele“, protože v rámci připravované nové směrnice EU, která bude muset být implementována do roku 2018, bude nutná další změna zákona č. 159/1999 Sb. Uvedla také, že v novele evropské směrnice se ukládá povinnost 100% krytí z pojistných událostí, uvedla také, že se bude pracovat na tvorbě garančního (profesního) fondu, který by měl být do doby „velké implementace“ dořešen. Poslanec Bendl se k celé situaci vyjádřil ve smyslu řešení dané problematiky v předstihu, což by mohlo znevýhodňovat český trh oproti evropskému.<sup>20</sup> I přes výše uvedenou diskusi, bylo výborem vydáno doporučení k hlasování ve třetím čtení.

#### PROFESNÍ SDRUŽENÍ A NOVELA ZÁKONA Č. 159/1999 SB.

Jednání o novele zákona č. 159/1999 Sb. probíhalo i v rámci profesních sdružení zástupců CK. Ze zpravodaje ACK z období 9/2014<sup>21</sup> vyplývá, že proběhlo jednání Podvýboru pro cestovní ruch Parlamentu ČR, a to za účasti Asociace českých

<sup>19</sup> Sněmovní tisk 276/2, část č. 1/2 Usnesení HV k tisku 276/0.

<sup>20</sup> Zápis z jednání VSR č. 27 (2. až 4. září 2015).

<sup>21</sup> Zpravodaj ACK 9/2014 ze dne 18. 9. 2014.

cestovních kanceláří (dále ACK), Asociace českých cestovních kanceláří a agentur (dále ACČKA), zástupců MMR a ČAPu, kdy zástupci profesních organizací vysvětlovali a zdůvodňovali poslancům své postoje a připomínky k navrhované novele zákona. Závěrečná dohoda z jednání vyzněla ve smyslu přípravy pozměňovacích návrhů v souladu s proběhlou diskusí a jejich přípravy pro druhé čtení. Ve zpravodaji č. 11/2014<sup>22</sup> uvádí ACK, že vládní návrh novely prošel dne 29. 10. 2015 prvním čtením sněmovny a byl přikázán k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a hospodářskému výboru. V rámci jednání těchto výboru byl zaslán dopis předsedy ACK s výzvou na zohlednění již dříve projednaných připomínek.

Dle zpravodaje ACK z února 2015<sup>23</sup> došlo k zamítavému postoji ČAPu k navrhované novele zákona č. 159/1999 Sb. s tím, že bude připraveno přepracované znění. V únoru 2015 také proběhla ve spolupráci s odborným časopisem COT business pracovní snídaně věnovaná tématu novely zákona č. 159/1999 Sb. Tohoto setkání se účastnili zástupci pojišťoven, profesních asociací CK a také zástupci z řad právníků. V rámci diskuse bylo uvedeno, že v ČR patří nastavení záruky pro případ úpadku CK k nejpřísnějším v Evropě. Již v lednu 2015 uveřejnil časopis COT business článek, v němž bylo prostřednictvím Marcely Kotyrové zveřejněno stanovisko ČAPu, kde se v článku uvádí, že *„takováto právní úprava je dle pojišťoven nepřijatelná, protože základní právní povinnost pojišťoven dle zákona je mimo jiné povinnost postupovat s odbornou péčí a obezřetně a způsobem, který neohrožuje její stabilitu.“* Korytová pak uvedla, že *„přijetí neomezeného závazku pojišťovny v rámci pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře takovým postupem rozhodně není možné a pojišťovna by se tak vystavovala riziku postihu ze strany ČNB.“*<sup>24</sup>

Dle zápisu Zpravodaje ACK č. 6/2015<sup>25</sup> vyplývá, že postoj pojišťoven ani po provedených změnách navrhované novely nebyl změněn a tudíž hrozí reálné nebezpečí, že pojišťovny opravdu nebudou za stanovených podmínek pojištění záruky poskytovat. Na základě tohoto se předseda ACK obrátil na ministryni pro místní rozvoj s naléhavou žádostí na přípravu případného řešení avizované krizové situace. Na počátku září 2015 proběhla opět intenzivní jednání ACK s poslanci ohledně již faktického ohrožení CK na českém trhu. V tomto období již začalo docházet k situacím, kdy pojišťovny odmítaly prodlužovat, případně vystavovat nové smlouvy na pojištění CK proti úpadku. Situace však dle zápisu ve zpravodaji ACK č. 9/2015<sup>26</sup> nebyla ze strany poslanců brána vážně.

V den projednávání novely prohlásil poslanec Tomio Okamura v Poslanecké sněmovně následující: *„Máme 100 členských cestovních kanceláří do dvou zaměstnanců, 86, které mají 2 až 10 zaměstnanců a 16, které jsou ty největší. Ani jedna cestovní kancelář nemá informaci ani nám neřekla sama od sebe, že by ji někdo neměl pojišťovat. Všechno probíhá úplně bez problémů. Dokonce pojišťovny se nás pouze ptají – těch pojišťoven je asi šest, které pojišťují cestovní kanceláře – zdali budou CK nadále*

<sup>22</sup> Zpravodaj ACK 11/2014 ze dne 11. 11. 2014.

<sup>23</sup> Zpravodaj ACK 2/2015 ze dne 11. 2. 2015.

<sup>24</sup> COT business. Pojišťovny stále odmítají návrh novely zákona 159/1999 Sb. ICOT [online]. [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.icot.cz/pojistovny-stale-odmitaji-navrh-novely-zakona-159-1999-sb/>.

<sup>25</sup> Zpravodaj ACK 6/2015 ze dne 1. 7. 2015.

<sup>26</sup> Zpravodaj ACK 9/2015 ze dne 30. 9. 2015.

*ochotny například skládat smluvní spoluúčast, to problém není, dokonce vznikají nové cestovní kanceláře, ty jsou normálně pojišťovány.*<sup>27</sup> V souvislosti s vyjádřením Petra Bendla na jednání poslaneckého výboru je nutno uvést také jeho myšlenku pronesenou v Poslanecké sněmovně dne 16. 9. 2015: „*Myslím si, že vládní návrh ve spolupráci s Tomio Okamurou slouží k tomu, abychom ještě těsně předtím, než Evropská unie stanoví jednotná pravidla pro všechny cestovní kanceláře, zkomplikovali život cestovnímu ruchu a vyčistili jsme prostě, co jenom trochu půjde, aby ti, co na trhu zůstanou, měli víc prostoru.*“<sup>28</sup> Zajímavý je také úvod proslovu ministryně MMR Karly Šlechtové, která uvedla mimo jiné i to, že se zatím „*jedná o dílčí novelu zákona, která reflektuje pouze nejaktuálnější diskutovaná ustanovení tohoto zákona. Zásadnější revizi zákona si vyžádá přijetí nové evropské směrnice o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách.*“<sup>29</sup>

Vzhledem k neudržitelnosti situace vydalo ACK dne 15. 9. 2015 stanovisko s názvem „*Přímé ohrožení cestovních kanceláří a jejich klientů*“, v jehož závěru uvedlo, že novela zákona (§ 7 a § 8) přinese negativa pro klienty, pro podnikatele a stát, rozkolísá legislativu i trh, byť v praxi nic neřeší, neboť ochrana klienta je legislativně řešena dostatečně již nyní. Celá situace dospěla až k rozkolu profesních asociací, a to z důvodu konání schůzky na MMR, která se uskutečnila 21. 9. 2015, protože se jí účastnili pouze zástupci ACČKA, vedení ACK bylo sděleno, že je tato schůzka zrušena. Závěrečná fáze řešení situace se zatím nedostavila, rozkol asociací byl momentálně zažehnán sepsáním nového návrhu znění problematického § 8 odstavce 2, kde došlo k formulaci „*Pojišťovna je povinna uspokojit nároky zákazníků vyplývající z § 6 až do výše sjednaného limitu pojistného plnění*“. Tato změna byla asociacemi CK společně s MMR předložena do Senátu ČR, který Poslaneckou sněmovnou schválený návrh novely zákona č. 159/1999 Sb. vrátil zpět k projednání do Poslanecké sněmovny.

#### PRAKTICKÉ DOPADY PROCESU TVORBY A SCHVALOVÁNÍ NOVELY ZÁKONA Č. 159/1999 SB. NA ČINNOST CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ

Podnikání v oblasti cestovních kanceláří je v České republice spíše doménou menších a středních podniků, výjimku tvoří několik málo cestovních kanceláří jako např. EXIM TOURS, CK ALEXANDRIA, FIRO TOUR, ESO TRAVEL a několik dalších, které bychom mohli charakterizovat jako velké a stabilní hráče na poli cestovních kanceláří mnohdy i s mezinárodním působením. Na českém trhu se dle Registru ekonomických subjektů ČSÚ k 30. 9. 2015 v sekci „N“ 79,1 což je označení pro ces-

<sup>27</sup> OKAMURA, Tomio: Stenoprotokoly. *Poslanecká sněmovna parlamentu ČR: Jednání 31. schůze PČ, PS* [online]. [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/s031065.htm#r4>.

<sup>28</sup> BENDL, Petr: Stenoprotokoly. *Poslanecká sněmovna parlamentu ČR: Jednání 31. schůze PČ, PS* [online]. [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/s031068.htm#r6>.

<sup>29</sup> ŠLECHTOVÁ, Karla: Stenoprotokoly. *Poslanecká sněmovna parlamentu ČR: Jednání 31. schůze PČ, PS* [online]. [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/s031064.htm#r1>.

tovní kanceláře a agentury vyskytuje více jak 8500 subjektů.<sup>30</sup> Vzhledem k informacím Ministerstva pro místní rozvoj, kdy bylo k 31. 12. 2012 v ČR registrováno 1 092 subjektů cestovních kanceláří a k 31. 12. 2013 bylo registrováno 1018 subjektů cestovních kanceláří, což činí meziroční pokles o necelých 7 %, <sup>31</sup> se dá předpokládat, že v roce 2015 se množství počtu registrovaných subjektů cestovních kanceláří pohybuje ve výši 1100 subjektů a zbývající z uvedeného počtu 8500 subjektů budou cestovní agentury. Polovina září roku 2015 velké množství těchto subjektů uvedla do období existenční nejistoty, která ohrožovala nejen samotné cestovní kanceláře, ale i agentury, které jsou většinou zprostředkovateli prodeje produktů CK a pokud by tyto nebyly, škála produktů a rozsah činností cestovních agentur by byly značně omezeny, což by postupně vedlo k ukončení jejich činnosti.

Studenti Vysoké školy polytechnické Jihlava provedli v rámci předmětu Management cestovních kanceláří v období podzimu 2014 tzv. monitoring CK na území jednotlivých krajů ČR. Jedním ze sledovaných údajů byla i délka platnosti a termín ukončení pojistných smluv pojištění CK proti úpadku jednotlivých CK. Posouzení praktických dopadů procesu novely zákona 159/1999 Sb. bylo provedeno na vzorku 717 CK působících na celém území ČR. Za předpokladu, že je momentálně na trhu okolo 1100 CK se

**Tabulka 1:** CK s pojištěním končícím v období září – prosinec 2015

<b>Kraj</b>	<b>Počet CK</b>
Jihočeský	0
Jihomoravský	8
Karlovarský	0
Královéhradecký	7
Liberecký	1
Moravskoslezský	12
Olomoucký	4
Pardubický	0
Plzeňský	4
Praha	17
Středočeský	3
Ústecký	0
Vysočina	5
Zlínský	6
<b>Celkem CK</b>	<b>67</b>

Zdroj: Vlastní zpracování, 2015.

<sup>30</sup> Ministerstvo obchodu a průmyslu [online]. [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.socr.cz/file/3293/RES%20k%2030.9.15.pdf>.

<sup>31</sup> VORÍŠKOVÁ, Romana: MMR. Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č.j. 36157/2014 [online]. 2014 [cit. 5. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/a72d199b-5cc3-4484-83eb-a01e7b3109cc/C-j-36157-2014-ze-dne-17-10-2014.pdf?ext=.pdf>.

jedná o vzorek více jak 65 % všech CK. K vyhodnocení možného praktického dopadu na provoz CK se zohlednilo období září – prosinec 2015, neboť právě v tomto období situace gradovala a pojišťovny přestaly obnovovat, prodlužovat, či vydávat nové pojistky proti úpadku CK. V rámci monitoringu se dospělo ke zjištěním uvedeným v Tabulce 1.

Tabulka 1 udává počet CK, jejichž pojistná smlouva končila ve sledovaném období podzimu 2015, jedná se celkem o 67 CK. Největší počet těchto CK se nacházel v Praze a dále pak v Moravskoslezském kraji. Tyto CK by se daly označit jako kriticky ohrožené, neboť se dá důvodně předpokládat, že mnohé z nich se dostaly do situace, že jim pojišťovny nové smlouvy pojištění záruky pro případ úpadku ze dne na den neprodloužily, či nevystavily nové. Nedá se předpokládat, že by tyto CK na nastalou situaci byly připraveny, neboť s tak razantním krokem ze strany pojišťoven opravdu nikdo nepočítal.

**Tabulka 2:** CK s pojištěním na dobu neurčitou (v říjnu 2014)

<b>Kraj</b>	<b>Počet CK</b>
Jihočeský	9
Jihomoravský	14
Karlovarský	2
Královéhradecký	9
Liberecký	3
Moravskoslezský	3
Olomoucký	4
Pardubický	0
Plzeňský	6
Praha	28
Středočeský	12
Ústecký	11
Vysočina	5
Zlínský	3
<b>Celkem CK</b>	<b>109</b>

Zdroj: Vlastní zpracování, 2015.

O mnoho lépe na tom nebyly ani CK, které byly vlastníky smlouvy na dobu neurčitou. Těchto CK bylo ve sledovaném období celkem 109, nejvíce jich bylo zastoupeno v Praze, Jihomoravském, Středočeském a Ústeckém kraji. Některé tímto způsobem pojištěné CK obdržely od svých pojišťoven výpovědi smluv o pojištění záruky pro případ úpadku. Oproti pojistné smlouvě na dobu určitou, která končí uplynutím doby, výpověď smlouvy na dobu neurčitou zahrnuje určitou výpovědní lhůtu. V této lhůtě se přece jenom dotčené CK mohly na nastalou situaci připravit.

**Tabulka 3:** CK s končícím pojištěním v období září – prosinec 2014

<b>Kraj</b>	<b>Počet CK</b>
Jihočeský	14
Jihomoravský	25
Karlovarský	8
Královéhradecký	5
Liberecký	15
Moravskoslezský	31
Olomoucký	16
Pardubický	11
Plzeňský	3
Praha	57
Středočeský	23
Ústecký	11
Vysočina	17
Zlínský	11
<b>Celkem CK</b>	<b>247</b>

Zdroj: Vlastní zpracování, 2015.

Tabulka 1 zahrnuje počet CK, jimž dle šetření končila pojistná smlouva ve sledovaném období podzimu 2015. Vzhledem k tomu, že monitoring byl proveden na podzim roku 2014, byla vytvořena ještě Tabulka 3, která zobrazuje množství CK, kterým v období září – prosince 2014 končilo pojištění proti úpadku CK na dobu určitou. Z níže uvedeného se dá předpokládat, že tomuto množství CK v monitorovaném období byla smlouva opět vystavena, a to na délku jednoho roku, což je běžná délka trvání tohoto pojištění u smluv na dobu určitou. Tento předpoklad by znamenal, že se krizová situace podzimu 2015 nedotýkala pouze v Tabulce 1 uvedených 67 CK, ale ohrožovala minimálně dalších 247 subjektů po celém území ČR (viz Tabulka 3).

## ZÁVĚR

V celkovém shrnutí můžeme konstatovat, že z monitorovaného vzorku 717 CK se do prokazatelného přímého ohrožení dostalo 67 CK, jež měly smlouvy na dobu určitou končící v září – prosinci 2015 a dalších 109, které byť disponovaly smlouvou o pojištění záruky CK pro případ úpadku na dobu neurčitou, mohly obdržet od pojišťovny výpověď této smlouvy. Tyto CK měly k dispozici alespoň čas výpovědní lhůty, aby se na nastalou situaci mohly připravit. Na základě výsledků šetření se dá však předpokládat, že celkový počet CK, kterých se situace s odmítáním poskytnutí pojištění proti krachu CK ze strany pojišťoven mohla dotknout, bylo daleko víc.

Být provozovatelem, či majitelem CK a CA není z pohledu práva věci jednoduchou. Podniky cestovního ruchu patří spíše do kategorie malých až středně velkých, kde se o chod podniku starají většinou sami provozovatelé, nebo majitelé s hrstkou zaměstnanců. Legislativní problematika díky své spletnosti, nejednotnosti a hlavně neustálým změnám přestává být pro majitele a provozovatele CK a CA srozumitelná. Věnování se tomuto tématu některé CK a CA považují za ztrátu času, obzvláště pak v situaci, kdy zlepšování podmínek není vyrovnané, ale spíše než k provozovateli směřuje jednostranně k zákazníkovi.

Díky legislativním šarádám, které probíhají v rámci předkládání a schvalování novely zákona č. 159/1999 Sb., se provozovatelé a majitelé řady CK dostali na podzim roku 2015 do situace, kdy někteří z nich byli nuceni v důsledku nekvalitně připravené novely legislativní normy ukončit ze dne na den svoji činnost.

Osudy těchto podnikatelů ovlivnili především poslanci Parlamentu ČR a také MMR. Je třeba si uvědomit, že tato kritická situace se týká nejen stovky podniků, ale stovek, tisíců a možná i desetitisíců zaměstnanců a zákazníků, jejichž osud momentálně leží v rukou Poslanecké sněmovny. Bylo by dobré, aby si odpovědné osoby uvědomily, že tyto stovky firem jsou nezanedbatelným ekonomickým přínosem země, který by v případě znemožnění pokračování činnosti cestovních kanceláří byl pro ekonomiku České republiky velkou ztrátou. Také pojišťovny by si měly uvědomit svoji roli a měly by prodávat produkt pojištění CK proti úpadku na základě kvality odběratele a nikoliv kvantity. Produkt pojištění CK proti úpadku by měl být chápán jako specifický produkt, který není určen široké řadě zákazníků.

Ve hře je nejen velké množství finančních prostředků a osob, ale především velká zodpovědnost. Je nesmírně důležité, aby byl jasně definován podíl odpovědnosti za podnikání CK a CA v České republice, a to jak směrem k CK a CA, tak k pojišťovnám i vládě.

Poznámka: Článek byl zpracován v listopadu 2015 v době mimořádně složité právní i faktické situace (mj. krize českých cestovních kanceláří vzniklá v průběhu novelizace zákona č. 159/1999 Sb.), kterou pozoruhodně ilustruje, takže byl ponechán po dohodě s autorkami v původní podobě a nezachycuje již další právní vývoj.

Ing. Martina Doležalová  
Ekonomická univerzita v Bratislavě  
Obchodná fakulta  
DolezalovaMartina@seznam.cz

RNDr. Mgr. Stanislava Pachrová, Ph.D.  
Vysoká škola polytechnická Jihlava  
stanislava.pachrova@vspj.cz





## SROVNÁNÍ POJIŠTĚNÍ ZÁRUKY PRO PŘÍPAD ÚPADKU CESTOVNÍ KANCELÁŘE S PRÁVNÍ ÚPRAVOU POVINNÝCH POJIŠTĚNÍ ODPOVĚDNOSTI

PETR DOBIÁŠ

**Abstract:** **Comparison of Insurance of the Guarantee for the Case of Insolvency of the Travel Agency with the Legal Regulation of the Compulsory Insurance of Liability**

Insurance of the guarantee for the case of insolvency of the travel agency has been implemented into the Act No. 159/1999 Coll., on chosen conditions of conducting business and execution of chosen activities in the tourism, from the directive of the Council No. 90/314/EEC of 13 June 1990, on package travel, package holidays and package tours. The Act No. 159/1999 Coll., on chosen conditions of conducting business and execution of chosen activities in the tourism has been, with regard to ambiguousness which had arisen at its application in the legal praxis, amended by the Act No. 341/2015 Coll. Subject of the analysis within this chapter is the legal regulation of insurance of the guarantee for the case of decline of the travel agency in comparison to regulation of other types of compulsory insurances in the legal order of the Czech Republic.

**Key words:** compulsory insurance, policyholder, travel agency

**Klíčová slova:** povinné pojištění, pojistník, cestovní kancelář

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.39

**Pojištění záruky** pro případ úpadku cestovní kanceláře patří mezi povinná pojištění ve smyslu § 2779 až § 2781 zák. č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „NOZ“). Povinné pojištění cestovních kanceláří se odlišuje od většiny ostatních povinných pojištění, která upravují zvláštní zákony tím, že se **nejedná o pojištění odpovědnosti**.<sup>1</sup> Z **pojištění odpovědnosti** má podle § 2861 NOZ pojištěný právo, aby za něho pojistitel v případě pojistné události **nahradil poškozenému škodu, popřípadě i jinou újmu**, v rozsahu a ve výši určené zákonem nebo smlouvou, vznikla-li povinnost k náhradě pojištěnému. Pojištění odpovědnosti bývá sjednáváno cestovními kancelářemi samostatně pro případ, že bude v rámci zájezdu způsobena zákazníkovi škoda či jiná újma jako pojištění dobrovolné.

<sup>1</sup> Druhou a třetí výjimku představuje pojištění nepřevedených jednotek podle zák. č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů (zrušen zákonem č. 89/2012 Sb. a nahrazen zák. č. 311/2013 Sb. o převodu vlastnického práva k jednotkám a skupinovým rodinným domům některých bytových družstev a změně některých zákonů) a pojištění majetku a odpovědnosti podle zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

## PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY

Mezi prameny právní úpravy povinného pojištění v České republice patří **zákony**, směrnice a nařízení EU a mezinárodní smlouvy.<sup>2</sup> Tím se odlišuje česká úprava např. od právní úpravy Rakouské republiky, kde existuje regulace některých povinných pojištění v rámci jednotlivých spolkových zemí (např. pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou psem<sup>3</sup>).

Obecná úprava povinných pojištění se nachází v NOZ, kterou precizuje úprava ve zvláštních zákonech, které stanoví vedle povinnosti uzavřít pojištění i další podrobnosti týkající se pojistného krytí.

Povinnost uzavřít pojištění byla v několika případech implementována do právního řádu České republiky ze **směrnic EU**. Příkladem takové sekundární legislativy EU jsou čl. 7 směrnice Rady č. 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy<sup>4</sup> a čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/103/ES ze dne 16. září 2009 o pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontrole povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění. S ohledem na nutnost unifikace právní úpravy povinného pojištění v oblasti letecké dopravy přijal evropský zákonodárce **nařízení** Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 785/2004 ze dne 21. dubna 2004 o požadavcích na pojištění u leteckých dopravců a provozovatelů letadel, které je přímo použitelné a bezprostředně závazné. Dalším příkladem přímo použitelného předpisu EU, který stanoví povinnost uzavření pojištění nebo poskytnutí finanční záruky je nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů.

**Mezinárodní smlouvy**, kterými je Česká republika vázána, v některých případech přímo stanoví povinnost uzavřít povinné pojištění. Příkladem takových mezinárodních úmluv jsou Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963, nebo Protokol o výsadách a imunitách Mezinárodního úřadu pro mořské dno

<sup>2</sup> V České republice sice existují prováděcí vyhlášky k zákonům stanovícím povinnost uzavřít povinné pojištění, ty však jen blíže specifikují rozsah a podmínky pojištění na základě zákonného zmocnění [§ 1a odst. 4 písm. c), § 18 odst. 2 písm. d), § 18a odst. 2 písm. c), § 21 odst. 2 písm. g), § 23 odst. 2 písm. g), § 31 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 108/1997, kterou se provádí zákon č. 49/1997 Sb. o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) ve znění pozdějších předpisů; § 8 vyhlášky Ministerstva dopravy č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách; § 29a vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 278/2000 Sb., o námořním rejstříku a dokladech námořních plavidel; § 3 vyhlášky Ministerstva financí, kterou se provádí zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla); § 4 vyhlášky Ministerstva dopravy č. 327/2011 Sb., o údajích poskytovaných v souvislosti s provozem lodě a ve zprávách a oznámeních o námořní nehodě nebo mimořádné události, o minimální výši sjednaného pojištění za škody z provozu lodě a o změně vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 278/2000 Sb., o námořním rejstříku a dokladech námořních plavidel].

<sup>3</sup> Ust. § 4 zák. č. 4001 publikovaného dne 28. 1. 2010 v Zemské sbírce zákonů, dolnorakouského zákona o vlastních psů, § 3 zák. č. 147/2002 Zemské sbírky zákonů, hornorakouského zemského zákona o vlastních psů a § 5 zemského zákona č. 39/1987, vídeňského zákona o ochraně a vlastnictví psů.

<sup>4</sup> Podle čl. 29 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 se směrnice 90/314/EHS zrušuje s účinkem ode dne 1. července 2018.

z roku 1998. Podmínky uzavření povinného pojištění (stanoveného ve Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963) jsou v případě pojištění za škodu způsobenou jadernou událostí dále upřesněny v zák. č. 18/1997 Sb., atomovém zákoně.

## DEFINICE POVINNÉHO POJIŠTĚNÍ

V právním řádu České republiky se **nenachází definice** pojmu povinného pojištění, proto musíme hledat definici v odborné literatuře. V. Příkryl definuje povinné smluvní pojištění<sup>5</sup> následujícím způsobem: „Povinné smluvní pojištění vzniká stejně jako dobrovolné pojištění uzavřením pojistné smlouvy, avšak na rozdíl od něho je **zákonem uložená povinnost takovou smlouvu uzavřít**. Tato povinnost je zákonem stanovena **zejména** pro ty činnosti, které mohou být **zdrojem zvýšeného rizika**, s nímž je spojeno zvýšené riziko vzniku škody.“ Tato definice je příléhavá pro povinné pojištění odpovědnosti, ale není optimální pro vymezení pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře. Za přesnější lze považovat definici autorů L. Bohmana a M. Wawerkové,<sup>6</sup> která zní: „Uloží-li právní předpis určité osobě příslušející ke skupině subjektů **vykonávajících nějakou činnost, která je zdrojem nebezpečí pro okolí** (tzn. každému, kdo hodlá takovou činnost vykonávat), **popřípadě vlastníci určitý majetek** povinnost uzavřít pojistnou smlouvu, jde o tzv. povinné smluvní pojištění.“ Tato definice reflektuje výstižněji skutečnost, že povinné pojištění musejí zpravidla uzavřít osoby vyvíjející podnikatelskou činnost, mezi které patří i cestovní kanceláře. Není však optimální z toho hlediska, že podnikání v oblasti cestovního ruchu zjevně není zdrojem nebezpečí pro okolí. Uvedenou definici povinného pojištění akceptuje i recentní komentářová literatura.<sup>7</sup>

## PRÁVNÍ ZÁKLAD POVINNÉHO POJIŠTĚNÍ

Podle ust. § 2779 NOZ platí, že **povinnost** uzavřít povinné pojištění může **stanovit pouze zákon**. **Orgány moci výkonné** mohou pouze ve výjimečných případech na základě a k provedení zákona stanovit prováděcím předpisem **výši pojistné částky**. Příkladem je § 57 odst. 2 zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Má-li Ministerstvo životního prostředí důvodné pochybnosti o tom, zda uzavřené pojištění je v souladu s čl. 6 nařízení č. 1013/2006 o přepravě odpadů dostatečné, určí druh pojištění a výši pojistné částky pro tento účel. Způsob a podmínky stanovení limitu pojistného plnění z odpovídajícího pojištění ve smyslu čl. 6 nařízení č. 1013/2006 o přepravě odpadů a podklady a doklady nezbytné pro stanovení její výše se vypočítají podle přílohy č. 11 k uvedenému zákonu. Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmín-

<sup>5</sup> KARFÍKOVÁ, M. – PŘÍKRYL, V. a kol.: *Pojišťovací právo*. Praha, 2010, s. 285.

<sup>6</sup> BOHMAN, L. – WAWERKOVÁ, M.: *Zákon o pojistné smlouvě – komentář*. Praha, 2009, s. 47.

<sup>7</sup> Tato definice je také citována in ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. – FIALA, J. et al.: *Občanský zákoník, komentář*, VI. sv., § 2521–3081. Praha, 2014, s. 488 a n.

kách podnikání a výkonu některých činností v cestovním ruchu v § 8 odst. 2 stanoví, že „Cestovní kancelář a pojišťovna jsou v případě sjednání pojištění povinny sjednat toto pojištění v rozsahu § 6 tak, aby sjednaný limit pojistného plnění činil minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce.“ Vzniká zde tedy situace, kdy **adekvátnost výše pojistné částky musí být odhadnuta a stanovena pojišťovnou (na základě informací a podkladů poskytnutých cestovní kanceláří)**, která je obchodní společností, tj. soukromoprávní právnickou osobou. Je to dáno tím, že nelze s jistotou předvídat vývoj cestovního ruchu a exaktně stanovit předpokládanou výši tržeb cestovní kanceláře. Tento nevyhovující stav má vyřešit novela zák. č. 159/1999 Sb. připravená Ministerstvem pro místní rozvoj.<sup>8</sup> Novelizace § 8 zák. č. 159/1999 Sb. přináší podobně několik nových prvků:

1. Explicitně stanovená povinnost uspokojení všech **oprávněných nároků** má odstranit výkladové pochybnosti týkající se předchozí právní úpravy, ale lze považovat za nadbytečné právě použití slova „oprávněný“. Podle § 6 NOZ platí zásada, že nikdo nemůže mít prospěch ze svého protiprávního jednání a již proto pojišťovny nejsou povinny uspokojit neoprávněné nároky. Navíc v případě sporu bude o neoprávněnosti nároku rozhodovat zpravidla soud.
2. V § 8 odst. 5 uvedené novely se stanoví, že spoluúčast cestovní kanceláře nesmí jít k tíži zákazníka a plnění poskytuje zákazníkům v případě úpadku cestovní kanceláře vždy pojišťovna.

Nově měly být podle sněmovního tisku 276/0 do § 8 odst. 2 inkorporovány **minimální limity** pojistného plnění, jejichž výše by byla stanovena v závislosti na tom, zda cestovní kancelář organizuje, nabízí a prodává zájezdy zahrnující leteckou či námořní dopravu (limit pojistného plnění min. 4 000 000,- Kč), či nikoliv (limit pojistného plnění min. 1 000 000,- Kč). Vzhledem k pojistným plněním uvedeným v příloze č. 4 (Finanční ukazatele související s úpadky cestovních kanceláří) důvodové zprávy bylo možné považovat takové částky za adekvátní, byť v případě úpadku větších cestovních kanceláří mohou být nedostatečné (CK Tomi Tour – pojistné plnění 234 600 000,- Kč).

Cestovní kancelář a pojišťovna by podle původního znění sněmovního tisku 276/0 měly povinnost **smluvně zvýšit limit pojistného plnění, pokud by nepostačoval k uspokojení případných nároků zákazníka** podle § 6 odst. 1 zák. č. 159/1999 Sb. Pojišťovna by musela být velmi obezřetná, aby se vyhnula riziku placení pojistného plnění k uspokojení nároků všech zákazníků v celém rozsahu v případě, že by bylo prokázáno, že nenavrhl(a) zvýšení limitu pojistného plnění, ačkoliv si byla vědoma, že nezajišťuje zákonem stanovený rozsah pojistné ochrany.

V § 8 odst. 2 senátního tisku 127/1 se cestovní kanceláři a pojišťovně nově navrhovalo uložit, aby sjednaly limit pojistného plnění takovým způsobem, aby v případě

<sup>8</sup> Jedná se o zák. č. 341/2015 Sb. Celý text § 8 odst. 2 zní: „(2) Cestovní kancelář a pojišťovna jsou v případě sjednání pojištění povinny sjednat toto pojištění v rozsahu § 6 tak, aby sjednaný limit pojistného plnění činil minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce. Cestovní kancelář je povinna udržovat v průběhu trvání pojištění limit pojistného plnění v takové výši, aby v případě pojistné události byly uspokojeny veškeré nároky zákazníků podle § 6. Pojišťovna je povinna uspokojit nároky zákazníků vyplývající z § 6 až do výše sjednaného limitu pojistného plnění.“

úpadku cestovní kanceláře byly uspokojeny všechny nároky zákazníků uvedené v § 6 odst. 1 zák. č. 159/1999 Sb., což odpovídá nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13 (bod 45). Senát však vrátil návrh zákona sněmovně s pozměňovacími návrhy, které se týkaly pouze novelizace § 8 odst. 2. Pozměňovací návrhy byly reflektovány v zák. č. 341/2015 Sb. Cestovní kancelář je nově povinna udržovat v průběhu trvání pojištění limit pojistného plnění v takové výši, aby v případě pojistné události byly uspokojeny všechny nároky jejích zákazníků podle § 6.

Zvýšení limitu pojistného plnění pochopitelně povede i ke zvýšení pojistného placebného cestovní kanceláří. Dá se stěží předpokládat, že pojišťovny přistoupí na uzavření smlouvy s neomezeným limitem pojistného plnění, protože by musely se sjednáváním takových smluv souhlasit jejich zajišťovny. Proto byl shora uvedenou novelou do zák. č. 159/1999 Sb. zařazen nový § 8b, který cestovní kanceláři umožňuje na místo uzavření pojištění sjednat bankovní záruku, která zabezpečí zákazníkovi na vrub cestovní kanceláře nebo třetí osoby stejné plnění jako při pojištění pro případ úpadku podle § 6 odst. 1.

## POJISTNÁ UDÁLOST A POJISTNÉ NEBEZPEČÍ

Vymezení pojistné události ve zvláštních zákonech je determinováno zpravidla tím, že povinná pojištění jsou většinou pojištěními odpovědnosti, která lze sjednat pouze jako **pojištění škodová**. Z toho logicky vyplývá, že se jedná o pojištění směřující k náhradě škody nebo jiné újmy, pokud vznikla povinnost k náhradě škody pojištěnému (§ 2861 odst. 3 NOZ). **Výjimkou** z tohoto pravidla jsou pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře, pojištění **nepřevedené bytové jednotky**, na níž byl poskytnut bankovní úvěr a **pojištění majetku proti škodě způsobené výstavbou, provozem, nebo údržbou dálnice** či silnice I. třídy.

Ust. § 6 odst. 1 písm. a) až c) **zák. č. 159/1999 Sb. dostatečně přesně vymezuje pojistnou událost**, byť návrh novely tuto definici upřesňuje (rozšíření pojistného krytí i na cenu zaplacenou za poukaz na zájezd a vcelku nadbytečný odkaz na subsidiární aplikaci NOZ). **Nevhodný přístup** zvolil zákonodárce při definování pojistné události v zák. č. 449/2001 Sb., **o myslivosti**, podle kterého „Každý, kdo loví zvěř, musí být pojištěn pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou při této činnosti ublížením na zdraví nebo usmrcením jiných osob s limitem pojistného plnění nejméně ve výši 20 000 000 Kč a za škodu na věci s limitem pojistného plnění nejméně ve výši 500 000 Kč na jednu pojistnou událost. Pojistné podmínky, které blíže upraví rozsah tohoto pojištění, nesmějí obsahovat vyluku, v důsledku které se pojištění **nevztahuje na případy neopatrného chování pojištěného**.“ Pojistná událost je v tomto zákoně sice definována poměrně precizně, ale věta týkající se pojistného nebezpečí v podobě neopatrného (rozuměj nedbalého) chování myslivce je nadbytečná, protože smyslem pojištění odpovědnosti je vždy poskytnutí pojistného plnění za pojištěného pro případ nedbalostního jednání.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> To vyplývá z textu § 2779 odst. 2 NOZ („Stanoví-li tak jiný zákon, vzniká pojistiteli povinnost uzavřít pojistnou smlouvu tak, aby mu povinnost poskytnout pojistné plnění vznikla i tehdy, byla-li škoda způsobena úmyslným jednáním pojistníka, pojištěného nebo jiné osoby“).

Pojistná událost však **není ve většině českých zákonů stanovících povinné pojištění definována vůbec, nebo je definována velmi obecně**. Zákony často jen v **obecné rovině** stanoví, že určitá osoba má povinnost uzavřít povinné pojištění s tím, že **rozsah pojištění musí být odvozen z okruhu aktivit pojistníka/pojištěného, které mohou vést ke vzniku škodné události**. Např. podle § 6 odst. 2 zák. č. 26/2000 Sb. o veřejných dražbách má dražebník do 30 dnů od vydání koncese uzavřít smlouvu o pojištění své odpovědnosti za škodu, která by mohla vzniknout v souvislosti s činností dražebníka. Podobným způsobem vymezují pojistnou událost i další zákony upravující činnost příslušníků svobodných povolání [např. § 146 odst. 2 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon): „Autorizovaný inspektor odpovídá za škodu způsobenou výkonem své činnosti. Před započítáním činnosti a po celou dobu jejího trvání musí mít uzavřeno pojištění z odpovědnosti za škodu. Na požádání osoby, se kterou uzavírá smlouvu podle odstavce 1, je povinen sdělit výši částky, na kterou je pojištěn.“ Nebo § 6 odst. 10 písm. a) zák. ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky: „Daňový poradce je dále povinen před zahájením výkonu daňového poradenství uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, která by mohla vzniknout v souvislosti s výkonem daňového poradenství, a být takto pojištěn po celou dobu, po kterou vykonává daňové poradenství“].

Ust. § 9 odst. 2 písm. e) zák. ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře **neobsahuje specifikaci** pojistné události, protože „každý člen komory má povinnost v případech stanovených komorou uzavřít odpovědnostní pojištění“.

Zákon o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů) v § 41 odst. 2 písm. e) ukládá povinnost přiložit k žádosti o akreditaci doklad o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při poskytování služeb podle tohoto zákona. Činnostmi subjektů poskytujících pomoc obětem trestných činů jsou podle § 39 odst. 1 tohoto zákona: poskytování právních informací a restorativní programy.

## POJISTNÉ PLNĚNÍ

V zákonech zakotvujících povinnost uzavřít povinné pojištění obvykle bývá uvedeno, **v jaké výši musí být minimálně sjednáno plnění z povinného pojištění**. Např. podle § 6 odst. 3 zák. č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, výše pojistného plnění musí činit alespoň 35 000 000,- Kč. Dalším příkladem je zák. č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, který stanoví v § 3a odst. 2 písm. a) a b) (limity pojistného plnění) dva mechanismy pro poskytnutí pojistného plnění v závislosti na povaze uplatněného nároku (zranění, usmrcení, náhrada za péči poskytnutou z veřejného zdravotního pojištění, poškození, zničení, odcizení či ztráta věci a ušlý zisk). Na každého usmrceného či zraněného připadá pojistný limit 35 000 000,- Kč. V případě odpovědnosti za škodu a náhrady ušlého zisku se při překročení limitu pojistného plnění 35 000 000,- Kč dělí pojistné plnění mezi poškozené poměrně.

### **Výjimkou z uvedeného jsou:**

1. zákony, které ukládají povinnost stanovit minimální výši pojistného plnění **profesní komoře**,
2. zákony, které ukládají příslušnému **ministerstvu** stanovit minimální výši pojistného plnění prováděcím předpisem,
3. zákony, které požadují, aby rozsah pojistného plnění byl úměrný možným škodám,
4. zákony, které **nestanoví minimální výši pojistného plnění vůbec**.

Do první skupiny zákonů patří ust. § 24a odst. 1 a 2 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii (minimální limit pojistného plnění z pojištění advokátů stanoví Česká advokátní komora stavovským předpisem).

Zák. č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě náleží do druhé skupiny, protože rozsah a podmínky povinného pojištění se stanoví na základě § 19 odst. 3 tohoto zákona a § 8 odst. 2 vyhlášky Ministerstva dopravy o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách. Tato vyhláška činí minimální limit plnění závislý na maximálním výtlaku plavidla.

Ve třetí skupině se nachází ust. § 10 odst. 6 písm. f) zák. č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií (energetický specialista oprávněný zpracovávat energetický audit a energetický posudek, musí být pojištěn pro případ odpovědnosti za škodu, která by mohla vzniknout v souvislosti s výkonem jeho činnosti, a to tak, aby rozsah pojistného plnění byl úměrný možným škodám, které lze reálně předpokládat), § 22 zák. č. 93/2009 Sb., o auditorech (Auditorská společnost a statutární auditor vykonávající auditorskou činnost vlastním jménem a na vlastní účet musejí být pojištěni pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s prováděním auditorské činnosti tak, aby výše pojistných částek byla úměrná možným škodám, které lze v rozumné míře předpokládat.), nebo § 45 odst. 2 písm. n) zák. č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách (poskytovatel je povinen uzavřít pojistnou smlouvu o pojištění své odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb, a to v rozsahu, v jakém lze rozumně předpokládat, že by jej mohla taková odpovědnost postihnout; toto pojištění musí trvat po celou dobu poskytování zdravotních služeb). V pojistné praxi bývá sjednávána např. v případě auditorů výše limitu plnění v závislosti na výši příjmů, které jsou předmětem daně z příjmů, popř. předpokládaných příjmů v Kč. Spoluúčast bývá stanovena ve výši 10 % (s pevně stanoveným rozpětím minimální a maximální sazby spoluúčasti).

Zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě rozsah pojistného plnění vůbec nespecifikuje.

**Maximální výše pojistného plnění není v zákonech stanovena** a bývá proto sjednávána v pojistných smlouvách. **Výjimkou** z tohoto pravidla je zák. č. 18/1997 Sb., atomový zákon, který v § 35 stanoví maximální limity rozsahu odpovědnosti a tím i pojistného plnění, za jadernou škodu způsobenou každou jednotlivou jadernou událostí.

**Zák. č. 159/1999 Sb. se do určité míry vymyká shora uvedenému rozdělení povinných pojištění**, protože novela má petrifikovat eurokonformní výklad<sup>10</sup> Ministerstva

<sup>10</sup> Srov. čl. 7 směrnice 90/314/EHS a z recentní judikatury rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014 ve věci C430/13 *Ilona Baradics a další proti QBE Insurance (Europe) Ltd Magyarországi Fióktelepe a Magyar Állam*.

pro místní rozvoj a Ústavního soudu ČR,<sup>11</sup> a sice že pojišťovna je vždy povinna poskytnout plnění v rozsahu potřebném **k navrácení ceny všech zaplacených zájezdů (včetně event. repatriace)** a poukazů na zájezdy, bez ohledu na výši sjednaného limitu pojistného plnění, jehož minimální výše je stanovena na 30 % předpokládaného objemu tržeb z prodaných zájezdů, nebo stejný procentuální podíl tržeb zájezdů prodaných v minulém roce, mají-li být předpokládáné tržby nižší než v předchozím roce.<sup>12</sup>

## INFORMAČNÍ POVINNOST

Zák. č. 159/1999 Sb. v novelizovaném znění ukládá v § 8a odst. 1 písm. b) cestovní kanceláři oznámit pojišťovně změnu pojistného rizika, což se jeví jako nadbytečné ustanovení, jelikož tuto povinnost obecně stanoví již § 2790 NOZ. Význam tohoto ustanovení může spočívat v tom, že úprava obsažená v § 8a odst. 1 je zjevně veřejnoprávní kogentní normou a za její nedodržení hrozí podle § 10b odst. 2 písm. c) ve spojení s § 10b odst. 5 písm. a) pokuta do 100 000,- Kč, protože nesplněním informační povinnosti by se cestovní kancelář dopustila správního deliktu. V případě § 2790 NOZ, by si strany mohly smluvně sjednat odchýlnou úpravu, byť se dá stěží předpokládat, že by pojišťovna přistoupila na vyloučení informační povinnosti pojistníka podle § 2790 odst. 2 NOZ. Praktické se zdá být uvedení příkladu, kdy má cestovní kancelář informační povinnost týkající se zvýšení tržeb z prodeje zájezdů.

Většina zákonů upravujících povinné pojištění **nestanoví informační povinnost pojistníka vůči veřejnosti**. Většinou bývá tato povinnost stanovena v souvislosti se zahájením a skončením činnosti, která je předmětem pojištění a to vůči příslušným orgánům veřejné moci, nebo profesním komorám. Zák. č. 159/1999 Sb. je v této oblasti výjimkou, když stanoví, že Ministerstvo pro místní rozvoj má podle § 8a odst. 2 **povinnost uveřejňovat pojistky cestovních kanceláří na svých internetových stránkách**. S ohledem na zájem na informovanosti zákazníků cestovních kanceláří, lze považovat zveřejňování údajů za přiměřené cíli, kterým je ochrana zákazníka pro případ úpadku cestovní kanceláře. Zákazník má mít možnost podle důvodové zprávy posoudit adekvátnost výše pojistné částky a plnění a vybrat si cestovní kancelář, kterou bude považovat i z hlediska pojištění za důvěryhodnou.

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13 (bod 45).

<sup>12</sup> Otázku souladu vnitrostátní právní úpravy členského státu stanovící výši pojistného limitu a pojistné částky považují Schultke-Nölke a Meyer-Schwickerath za problematickou zejména s ohledem na rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 6. 1999 ve věci C-140/97 *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice* (SCHULTKE-NÖLKE, H. – MEYER-SCHWICKERATH, L.: *Consumer Law Compendium, Comparative Analysis, B. Package Travel Directive 90/314*, s. 337, dostupné z: [http://www.eu-consumer\\_study\\_part2b\\_en.pdf](http://www.eu-consumer_study_part2b_en.pdf)). Zpráva Komise ze dne 19. listopadu 1999 o implementaci směrnice 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy do vnitrostátních právních předpisů členských států ES (*Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States, SEC (1999) 1800 final*) hodnotí rakouskou právní úpravu stanovící minimální pojistnou částku jako vyhovující v kombinaci s povinnou účastí cestovních kanceláří ve společném pojistném fondu, který slouží k vyplacení pojistného plnění ve výši, kterou nekryje rozsah povinného pojištění. Tato zpráva následovala po vynesení rozsudku ve věci C-140/97 *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice*, který je v ní citován.



## ÚMYSLNÉ ZPŮSOBENÍ ŠKODY

V § 2779 odst. 2 občanského zákoníku dochází k prolomení zásady,<sup>13</sup> že pojistná událost je nahodilou událostí, a tudíž může nastat pouze v důsledku nedbalostního a nikoliv úmyslného jednání. Musíme si však uvědomit, že pojistitel musí sice sjednat pojistnou smlouvu tak, aby mu vznikla povinnost poskytnout pojistné plnění, i v případě úmyslně vzniklé škody stanoví-li tak zvláštní zákon, ale zároveň platí, že pojistitel má regresní nárok proti pojištěnému, který způsobil škodu úmyslně. Příkladem takové úpravy je § 10 odst. 1 písm. a) zák. č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, podle něhož „pojistitel má proti pojištěnému právo na náhradu toho, co za něho plnil, jestliže prokáže, že pojištěný způsobil škodu úmyslně“.<sup>14</sup> Nově je povinnost pojistitele poskytnout pojistné plnění i v případě úmyslného způsobení škody zavedena novelou zákona č. 159/1999 Sb., konkrétně v § 6 odst. 4 písm. b), který stanoví, že smlouva o pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře má být sjednána tak, aby právo na pojistné plnění vzniklo i v případě, že úpadek kanceláře byl způsoben úmyslně. Je zde zjevná snaha zákonodárce zajistit poskytnutí pojistného plnění zákazníkům cestovních kanceláří i v případě, že k úpadku cestovní kanceláře došlo v důsledku podvodného jednání pojištěného, pojistníka, nebo třetí osoby (např. zaměstnance cestovní kanceláře).

## NAHRAZENÍ POVINNÉHO POJIŠTĚNÍ BANKOVNÍ ZÁRUKOU

V § 8b zák. č. 159/1999 Sb. se zavádí možnost nahrazení pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře bankovní zárukou, která zabezpečí zákazníkovi plnění ve stejném rozsahu, který garantuje § 6 odst. 1 a 7 zák. č. 159/1999 Sb. Zároveň se klade na banku, která vystavila záruku, požadavek, aby:

- a) plnila stejné funkce, které jinak plní pojišťovna podle § 6 a 7,
- b) splňovala stejné předpoklady jako pojišťovna podle § 8 odst. 1,
- c) sjednala bankovní záruku ve stejném rozsahu jako pojišťovna podle § 8 odst. 1.

K novelizovanému znění § 8b je dále třeba uvést, že by jeho odst. 2 měl stanovit „přiměřenou“ aplikaci předmětných ustanovení zák. č. 159/1999 Sb., protože banka nemůže z povahy věci splňovat některé požadavky obsažené v paragrafech, na něž odkazuje § 8b odst. 2. Také je třeba zmínit, že banky budou nepochybně potřebovat kvalifikovaný aparát, se specializací (nebo aspoň školením) na povinné pojištění záruky. V § 8b odst. 2 zák. č. 159/1999 Sb. se navíc nachází vadný odkaz na § 9 odst. 2 písm. a), který stanoví povinnost předkládat pojistný certifikát cestovní kanceláři a nikoliv pojišťovně, a proto nelze analogicky ukládat bance povinnost předkládat zákazníkům před uzavřením cestovní smlouvy doklad o sjednání bankovní záruky.

<sup>13</sup> Tato zásada je všeobecně uznávána, jako výjimku z tohoto pravidla lze uvést čl. 226 odst. 3 bulharského zákona o pojištění (zák. č. 103 ze dne 23. 12. 2005), který stanoví, že povinné pojištění musí krýt i škodu způsobenou úmyslně.

<sup>14</sup> Předmětná úprava je implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/103/EHS ze dne 16. září 2009 o pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontrole povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění.

Pro srovnání lze uvést, že v českém právním řádu se možnost nahradit povinné pojištění bankovní zárukou či jinou formou zajištění objevuje poměrně vzácně. Z novější právní úpravy lze uvést § 16 odst. 1 zák. č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, který na zabezpečení finančních rizik umožňuje použít kromě pojištění i vázaný bankovní účet, bankovní záruku či finanční zajištění.

Podle § 36 zák. 18/1997 Sb., atomového zákona je držitel povolení k provozu jaderného zařízení nebo k jakékoliv činnosti spojené s užíváním jaderného zařízení nebo držitel povolení k přepravě jaderných materiálů povinen sjednat pojištění své odpovědnosti za jadernou škodu s pojistitelem oprávněným podle zákona o pojišťovnictví, pokud není stanoveno jiné finanční zajištění pro případ odpovědnosti za jadernou škodu. Ministerstvo financí v dohodě s Úřadem a Ministerstvem průmyslu a obchodu stanoví formou rozhodnutí o výjimce v zájmu hospodárného vynakládání státních prostředků, u kterého držitele povolení se namísto pojištění vyžaduje jiné finanční zajištění pro případ odpovědnosti za jadernou škodu. Pojistná částka v případě jaderných zařízení pro energetické účely, skládků a úložišť vyhořelého jaderného paliva nesmí být nižší než 2 mld. Kč, v případech ostatních jaderných zařízení nižší než 300 mil. Kč. Atomový zákon tedy stanoví minimální pojistné částky, což je pochopitelné s ohledem na to, že se jedná o vysoce rizikovou činnost, v důsledku které může dojít ke vzniku rozsáhlých škod na zdraví, životě a majetku.

Provozovatel skládky je povinen podle § 48a zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech před zahájením první fáze provozu skládky nebo její části:

- a) sjednat pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí na zdraví a na věci způsobenou provozem skládky nebo její části v první fázi provozu skládky a za škodu vzniklou z důvodu ukončení provozu během první fáze provozu skládky, nebo
- b) uložit na zvláštní účet částku ve výši nákladů nutných na odstranění škod podle písmene a). Prostředky z tohoto účtu mohou být čerpány pouze na uvedený účel a se souhlasem příslušného krajského úřadu.
- c) zajistit náklady na odstranění škod podle písmene a) formou záruky vystavené právnickou osobou oprávněnou k poskytování záruk. Možné škody, jejich rozsah a výši stanoví v případě zajištění podle písm. b), nebo c) znalecký posudek k tomu oprávněné osoby.

V případě přeshraniční přepravy odpadů se vyžaduje v § 57 složení finanční záruky, nebo uzavření pojištění nejpozději k okamžiku zahájení přepravy.<sup>15</sup> Zvláštností této právní úpravy je tedy nutnost vypracování znaleckého posudku v případě, že není sjednáno povinné pojištění.

V německé odborné literatuře je sporné, zda se aplikují ustanovení německého zákona o pojistné smlouvě upravující povinné pojištění v plném rozsahu v případě, že zákon dává provozovateli určité potenciálně nebezpečné činnosti na výběr, zda uzavře pojištění (např. pojištění odpovědnosti), nebo si sjedná jinou formu zajištění (např. bankovní záruku). V takovém případě tedy záleží na svobodné volbě provozovatele dané činnosti, zda uzavře pojištění, nebo si sjedná jinou formu zajištění. Jednotlivé zákony stanoví

---

<sup>15</sup> Tato úprava vychází z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů.

povinné pojištění v německém právním řádu odkazují jen na některá ustanovení právní úpravy povinného pojištění v zákoně o pojistné smlouvě,<sup>16</sup> z čehož někteří autoři dovozují,<sup>17</sup> že se na tato pojištění nevztahuje regulace povinného pojištění obsažená v německém zákoně o pojistné smlouvě<sup>18</sup> jako celek.

## ZÁVĚR

Obecná právní úprava povinného pojištění se nachází v § 2779–2781 NOZ, na kterou navazuje právní úprava jednotlivých druhů pojištění (pojištění majetku a pojištění odpovědnosti) v NOZ. Specifické otázky (např. pojistná událost, pojistné nebezpečí a limity pojistného plnění) upravují v různé míře zvláštní zákony, mezi které patří zák. č. 159/1999 Sb.

Obecný charakter právní úpravy pojištění obsažené v občanském zákoníku může vést k problémům při řešení sporů ze smluvních pojistných poměrů vzniklých po datu 1. 1. 2014. Výklad právní úpravy by měl být proto prováděn tak aby **garantoval v plném rozsahu ochranu zákazníka cestovních kanceláří pro případ jejich úpadku** (zde vyjasnění přináší i § 8 odst. 5 novely – spoluúčast nesmí jít k tíži zákazníka).

**Změny, které přinesl NOZ jsou spojeny s potřebou novelizace zvláštních zákonů stanovících povinné pojištění**, s čímž počítá i novelizace zák. č. 159/1999 Sb. (např. aktualizace terminologie).

Kladně je třeba hodnotit **precizaci právní úpravy**, kterou přinesla novela mimo jiné ve vztahu k informační povinnosti pojistitele (vůči Ministerstvu pro místní rozvoj) a cestovní kanceláře (vůči Ministerstvu pro místní rozvoj i pojistiteli). Navrhovaná úprava je přesnější a jasně stanovuje a rozděluje tyto povinnosti, které jsou potřebné pro změny pojistné smlouvy a výkon státního dozoru.

JUDr. Petr Dobiáš, Ph.D.

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta  
dobias@prf.cuni.cz

<sup>16</sup> Srov. § 94 odst. 2 německého zákona o nakládání s léčivými, § 9 odst. 2, § 12 zákona o elektronickém podpisu, § 2 odst. 1 zákona o znečištění ropnými látkami, § 20 odst. 1 č. 5 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou na životním prostředí a § 14 odst. 1 atomového zákona.

<sup>17</sup> BRAND, O. In: LANGHEID – WANDT: *Münchener Kommentar zum VVG*. München, 2011, komentář k § 113 VVG, m. č. 9; HÜBSCH, M. In: HONSEL, H. (ed.): *Berliner Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz*. Berlin/Heidelberg, 1999, komentář k § 158b VVG, m. č. 2; HUBER, Ch. In: SCHWINTOWSKI – BRÖMMELMEYER: *Praxiskommentar zum Versicherungsvertragsrecht*. Münster, 2010, komentář k § 113 VVG, m. č. 5; SCHWARTZE In: LOOSCHELDERS – POHLMANN: *VVG – Kommentar*. Köln am Rhein, 2011, komentář k § 113 VVG, m. č. 5; RÜFFER – HALBACH – SCHIMIKOWSKI: *Versicherungsvertragsgesetz*. Baden Baden, 2015, komentář k § 113 VVG, m. č. 3; opačný názor zastávají BECKMANN, R. M. In: BRUCK – MÖLLER: *Versicherungsvertragsgesetz*, Berlin – Boston, 2013, § 113, m. č. 15, s. 420; RUBIN, D. In: *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Private Krankenversicherung und Gesundheitsreform. Schwachstellen der VVG-Reform: Beiträge zur 17. Wissenschaftstagung des Bundes der Versicherten und zum 1. Workshop „Junge Versicherungswissenschaft“*. Baden Baden, 2009, s. 285 a n.

<sup>18</sup> Zákon o pojistné smlouvě ze dne 23. listopadu 2007 (Spolková sbírka zákonů I s. 2631), ve znění pozdějších předpisů.



## VÝZNAM ROZSUDKŮ SOUDŮ ČR PŘI ZAJIŠTĚNÍ NÁROKŮ KLIENTŮ V PŘÍPADĚ ÚPADKU CESTOVNÍ KANCELÁŘE

KLÁRA DVOŘÁKOVÁ (ROZENÁ HAVLÍČKOVÁ)

**Abstract:** **Influence of Judgments of Czech Courts for Ensuring Demands of Clients in Case of Bankruptcy of Tour Operators**

The article documents the case-law of Czech courts from 2012 to 2015 related to insurance in case of bankruptcy of tour operators. It draws attention to the shift in the interpretation of the specific provisions of the Act No. 159/1999 Coll., on Tourism concerning the extent of the recovery of clients' damages caused by the bankruptcy of the tour operator. It describes the attitude of the courts to dealing with many cases based on similar facts and law. It also focus on the effects of the case-law on the conduct of the clients, tour operators, travel agents and insurance companies. The author deems to share her experience as an attorney representing clients in the court proceedings against insurance companies.

**Key words:** tour operator, bankruptcy, insurance, case-law

**Klíčová slova:** cestovní kancelář, úpadek, pojištění, judikatura

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.40

Čl. 7 směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. 6. 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy (dále jen „směrnice 90/314“) ukládá členským státům zajistit, aby organizátor nebo prodejce, který je stranou smlouvy o zájezdu, předložili dostatečné záruky pro zajištění vrácení vložených prostředků a pro návrat spotřebitele v případě platební neschopnosti nebo úpadku. Za účelem provedení uvedené unijní povinnosti do práva ČR byl do zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu (dále jen „zákon č. 159/1999 Sb.“) vnesen institut pojištění záruky pro případ úpadku. Pojištění záruky pro případ úpadku je tedy nástroj, který má v ČR chránit klienty cestovních kanceláří před ztrátou jejich finančních prostředků v případě úpadku cestovní kanceláře, eventuálně má také zajistit jejich návrat ze zájezdové destinace zpět domů.

Série úpadků cestovních kanceláří v letech 2011<sup>1</sup> a 2012<sup>2</sup> upozornila na to, že text zákona č. 159/1999 Sb. nepodává jednoznačnou odpověď na to, zda je pojišťovna, v případě, že je cestovní kancelář tzv. podpojištěna,<sup>3</sup> povinna uhradit klientovi cestovní kanceláře v úpadku (dále jen „klient“ nebo „zákazník“) pojistné plnění ve výši

<sup>1</sup> V létě 2011 se ocitla v úpadku cestovní kancelář I. Parkam Holidays.

<sup>2</sup> V roce 2012 následovaly cestovní kanceláře BG Travel, Honza, GLOBALTOUR a některé další.

<sup>3</sup> O podpojištění ve smyslu § 2854 Občanského zákoníku hovoříme tehdy, pokud je pojistná částka v době pojistné události nižší než pojistná hodnota pojištěného majetku.

plné ceny zaplacené za zakoupení zájezdu, nebo zda je oprávněna pojistné plnění krátit úměrně k výši sjednaného tzv. limitu pojistného plnění.

Výkladová nejasnost dala vzniknout právnímu sporu mezi klienty a pojišťovny, který vyústil v podání desítek, ne-li více než sta, klientských žalob na pojišťovny.<sup>4</sup> Přestože některá soudní řízení již v mezidobí byla pravomocně skončena,<sup>5</sup> právní spor v pozadí není ještě ani na podzim roku 2015 ukončen.

Cílem článku je zaprvé, popsat, jak se v letech 2012 až 2015 v rozsudcích soudů ČR (dále jen „rozsudky“) vyvíjel přístup k výkladu ustanovení zákona č. 159/1999 Sb. o pojištění záruky pro případ úpadku, zadruhé, upozornit, jak se soudy vypořádaly s větším množstvím žalob o skutkově a právně obdobné (ne-li totožné) věci, a zatřetí, upozornit jaké konkrétní dopady měla v tomto případě rozhodnutí soudů na jednání dotčených subjektů cestovního ruchu, tj. zákazníků, cestovních kanceláří, případně jejich prodejců, a pojišťoven. Cílem článku není provést zamyšlení *de lege lata* nebo *de lege ferenda*, nýbrž popsat stav věcí a událostí. I proto je v článku hojně využíváno citací z rozsudků. Jedná se převážně o rozsudky nižších soudů, jejichž texty jsou jinak obtížně dohledatelné. Za pár let by snad článek mohl mít z historického pohledu dokumentační hodnotu. Vzhledem k tomu, že mnozí z možných čtenářů nejsou právníci, jsou zařazeny i často kompletní výňatky z některých právních předpisů a dokumentů.

Autorka zastupuje v probíhajících soudních sporech klienty cestovních kanceláří. V článku je proto pracováno také s dokumenty z klientských spisů získaných v souvislosti se zastupováním v jednotlivých kauzách. Článek představuje argumentaci obou stran sporu, ovšem není, a to zejména v jeho závěrečném zhodnocení, zcela neutrální.

## UNIJNÍ RÁMEC PRÁVNÍ ÚPRAVY ZAJIŠTĚNÍ KLIENTA PRO PŘÍPAD ÚPADKU CESTOVNÍ KANCELÁŘE

Argumentační logiku rozsudků by nebylo možné dobře uchopit bez nastínění unijního rámce právní úpravy zajištění pro případ úpadku a bez upozornění na v letech 2012 až 2015 platné a účinné znění relevantních ustanovení zákona č. 159/1999 Sb. Unijnímu základu, který je klíčový v argumentaci obou stran sporu, bude věnován tento oddíl. V následujícím oddílu bude popsáno platné a účinné znění relevantních ustanovení zákona č. 159/1999 Sb.<sup>6</sup>

Čl. 7 směrnice 90/314 ukládá členským státům povinnost zajistit, aby organizátor nebo prodejce, který je stranou smlouvy o zájezdu, předložili dostatečné záruky pro

<sup>4</sup> Autorka sama podala jménem svých klientů od roku 2012 celkem 34 žalob.

<sup>5</sup> Z 34 žalob, které jménem svých klientů podala autorka, bylo ke dni sepsání tohoto článku pravomocně skončeno 7 řízení. Ve prospěch klientů jde o rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ve věci č.j. 22 C 68/2012-90 ze dne 26. 3. 2013, rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 51 Co 38/2014 – 165 ze dne 28. 3. 2014, rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 15 Co 471/2013-127 ze dne 18. 2. 2014 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 8 č.j. 12 C 230/2013-227 ze dne 24. 9. 2015. Proti klientům jde o rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 č.j. 13 C 129/2012-91 ze dne 5. 3. 2014, rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 72 Co 79/2014-164 ze dne 21. 5. 2014 a rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 53 Co 302/2014 – 252 ze dne 20. 11. 2014.

<sup>6</sup> Tyto oddíly autorka použila z příslušné kapitoly své knihy HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R.: *Cestovní právo*. Praha, 2015, s. 334.

zajištění vrácení vložených prostředků a pro návrat spotřebitele v případě platební neschopnosti nebo úpadku.

K čl. 7 směrnice 90/314 existuje početná judikatura SDEU.<sup>7</sup> Tato judikatura podává závazný výklad čl. 7 směrnice, který jsou povinny respektovat rovněž národní soudy při výkladu těch ustanovení vnitrostátních předpisů, které směrnicí provádějí do vnitrostátního práva jednotlivých členských států. Ve světle zmíněné judikatury je cílem směrnice 90/314 zabezpečit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů a základním cílem čl. 7 konkrétně zajistit, aby v případě platební neschopnosti nebo úpadku organizátora byl zaručen návrat spotřebitele a vrácení jím vložených prostředků.<sup>8</sup>

SDEU již také specifikoval, že směrnice 90/314 nespojuje se zárukou pro zajištění vrácení vložených prostředků a pro návrat spotřebitele v případě platební neschopnosti nebo úpadku žádnou zvláštní podmínku týkající se důvodů platební neschopnosti organizátora cesty. Ani takové okolnosti, jako je nerozvážené jednání organizátora cesty nebo výskyt mimořádných nebo nepředvídatelných událostí, nepředstavují překážku pro vrácení vložených prostředků a pro návrat spotřebitelů ve smyslu čl. 7 směrnice 90/314.<sup>9</sup>

Již od 15. 6. 1999, kdy byl vyhlášen rozsudek ve věci *Rechberger*, C-140/97, je rovněž zřejmé, že účinnou zárukou je pouze taková záruka, která zajišťuje navrácení všech zákazníkům zaplacených finančních prostředků:

*„(63) V preambuli směrnice ani ve znění čl. 7 nic nenasvědčuje tomu, že by záruka požadovaná tímto článkem mohla být omezena...*

*(64) Proto je třeba stanovit, že o náležitou transpozici povinností podle čl. 7 směrnice se jedná tehdy, pokud, bez ohledu na podrobnosti přijatých prováděcích pravidel bylo dosaženo cíle, kterým je poskytnout spotřebiteli účinnou záruku navrácení všech jím zaplacených finančních prostředků a zajištění repatriace v případě platební neschopnosti nebo úpadku organizátora cesty.“<sup>10</sup>*

Z usnesení SDEU ze dne 16. 1. 2014, *Ilona Baradics a další*, C-430/13, konečně vyplývá, že pouze vnitrostátní soud je povolán k tomu, aby posoudil, zda konkrétní vnitrostátní právní úprava je účinnou zárukou navrácení všech zaplacených finančních prostředků a repatriace, tj. zda dosahuje účelu stanoveného čl. 7 směrnice:

*„Článek 7 směrnice 90/314/EHS z 13. 6. 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy je třeba vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jejíž podrobná pravidla nedosahují výsledku, kterým je zajistit, že spotřebitel obdrží účinnou záruku navrácení všech zaplacených finančních prostředků a repatriaci v případě úpadku cestovní kanceláře. Je úkolem vnitrostátního soudu stanovit, zda tak je tomu v případě vnitrostátní právní úpravy, která je předmětem před ním probíhajícího sporu.*

*Článek 7 směrnice 90/314/EHS je třeba vykládat v tom smyslu, že členské státy nemají žádný prostor pro uvážení, pokud jde o rozsah rizik, která mají být pokryta zá-*

<sup>7</sup> Srov. rozsudek SDEU *Dillenkofer*, ve spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, EU:C:1996:375; rozsudek SDEU *Verein für Konsumenteninformation*, C-364/96, EU:C:1998:226, rozsudek SDEU *Rechberger*, C-140/97, EU:C:1999:306, rozsudek SDEU *Blödel Pawlik*, C-134/11, EU:C:2012:98, rozsudek SDEU *Ilona Baradics a další*, C-430/13, EU:C:2014:32.

<sup>8</sup> Viz rozsudek SDEU *Blödel Pawlik*, C-134/11, EU:C:2012:98, body 21 a 23.

<sup>9</sup> Viz tamtéž, body 20 a 24.

<sup>10</sup> Viz rozsudek SDEU *Rechberger*, C-140/97, EU:C:1999:306, body 63 a 64.

rukou, kterou poskytuje cestovní kancelář ve prospěch zákazníků. Je na vnitrostátním soudu, aby stanovil, zda kritéria stanovená členským státem za účelem určení částky záruk, mají za cíl nebo za účinek omezení rizik, která mají být zárukou pokryta, a v takovém případě by byla jednoznačně v rozporu se závazky podle směrnice 90/314/EHS a představovala by dostatečně závažné porušení unijního práva, které, v případě zjištění přímého vztahu příčiny a následku, by zakládalo odpovědnost dotčeného členského státu.“ (neoficiální překlad).

Z čl. 7 směrnice 90/314 a z citované judikatury pro ČR vyplývají zcela konkrétní povinnosti, na které ČR reagovala v roce 1999 zavedením pojištění záruky pro případ úpadku a jeho zakotvením v § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb.

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 159/1999 Sb. si zavedení právní úpravy povinného pojištění záruky v právním řádu ČR vynutily:

- zaprvé, povinnost ČR plnit závazky vyplývající z členství v Evropské unii, konkrétně povinnost transponovat řádně a včas do právního řádu směrnici 90/314,
- **zadruhé, specifické rysy oblasti cestovního ruchu, konkrétně potřeba zvýšení ochrany spotřebitele v oblasti cestovního ruchu v ČR a potřeba zkvalitnění služeb stávajících cestovních kancelářích.**<sup>11</sup>

## PLATNÁ A ÚČINNÁ ÚPRAVA POJIŠTĚNÍ PRO PŘÍPAD ÚPADKU V ZÁKONĚ Č. 159/1999 SB.

Právní úprava povinného pojištění záruky obsažená v § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. zní a rovněž po celé období let 2012 až 2015 zněla takto:

<sup>11</sup> V obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 159/1999 Sb. se konkrétně uvádí: „*Usnesením č. 151 ze dne 15. 3. 1995 vzala vláda na vědomí harmonogram opatření k postupnému sblížení právních předpisů České republiky s právem ES. ... Součástí tohoto harmonogramu byl i úkol předložit návrh právní úpravy, v níž by byla zapracována směrnice 90/314/EHS z 13. 6. 1990 o hotových programech na cesty, prázdniny a zájezdy (dále jen ‚Směrnice‘). Tato Směrnice je zásadním dokumentem pro ochranu spotřebitele na úseku cestovního ruchu a mimo jiné stanoví i povinnost státu zabezpečit garance spotřebiteli při platební neschopnosti cestovních kancelářích. ... Vzhledem k negativním jevům v oblasti cestovního ruchu (úpadky řady cestovních kancelářích, jejichž důsledky se projeví zejména v zahraničí a poškodily dobré jméno České republiky) je na jedné straně problém garancí pro spotřebitele i stát velmi aktuální, na straně druhé se jedná o zcela novou problematiku a dosažení nutného konsensu v otázce formy a rozsahu těchto garancí je velmi problematické. Ministerstvo po velmi obtížných jednáních a po vyloučení řešení, která byla z různých důvodů neprůchodná, zvolilo formu pojištění v rozsahu upraveném v textu zákona. ... Při práci na návrhu zákona vycházelo ministerstvo ze tří základních požadavků, které spolu velmi úzce souvisí: implementace Směrnice, zvýšení ochrany spotřebitele v oblasti cestovního ruchu v České republice a zkvalitnění služeb stávajících cestovních kancelářích. ... Na základě rozsáhlé novely živnostenského zákona v roce 1995 se na základě obecného požadavku liberalizace přístupu k podnikání stala z původní koncesované živnosti, cestovní kancelář živnost volná. Tato skutečnost sice na jedné straně způsobila, že došlo k rozvoji v tomto oboru podnikání, na straně druhé však zkušenosti, zejména ze sezóny 1997, ukazují, že nesporná deregulace a volnost podnikání má závažné negativní důsledky. Jedná se konkrétně o problémy spojené s repatriací zákazníků cestovních kancelářích, ponechaných bez pomoci a prostředků v zahraničí a s vrácením peněžních prostředků složených zákazníkem za účelem nerealizované cesty v důsledku platební neschopnosti cestovní kanceláře. K tomu přistupuje nejednotnost postupu cestovních kancelářích při uzavírání smluv, nejednotnost cestovních podmínek, přesouvání odpovědnosti cestovních kancelářích na zákazníka (zákazník uzavírá své individuální pojištění pro případy škod, za které odpovídá cestovní kancelář) a dezorientace zákazníka, s kým vlastně uzavřel smlouvu v případě, kdy zájezd cestovní kanceláře je prodáván jiným prodejcem.“*



## „Povinné pojištění záruky

### § 6

(1) Cestovní kancelář je povinna sjednat pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře, na základě něhož vzniká zákazníkovi pojištěnému cestovní kanceláři právo na plnění v případech, kdy cestovní kancelář z důvodu svého úpadku

- a) neposkytne zákazníkovi dopravu z místa pobytu v zahraničí do České republiky, pokud je tato doprava součástí zájezdu,
- b) nevrátí zákazníkovi zaplacenou zálohu nebo cenu zájezdu v případě, že se zájezd neuskutečnil, nebo
- c) nevrátí zákazníkovi rozdíl mezi zaplacenou cenou zájezdu a cenou částečně poskytnutého zájezdu v případě, že se zájezd uskutečnil pouze zčásti.

(2) Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, řídí se povinné pojištění záruky příslušnými ustanoveními zvláštního zákona.

(3) Pojistná smlouva musí být sjednána tak, aby se pojištění vztahovalo na veškeré zájezdy prodané v době platnosti pojistné smlouvy, ledaže cestovní kancelář uzavře pojistnou smlouvu novou. Okamžikem prodeje zájezdu se rozumí okamžik uzavření cestovní smlouvy. Ujednání pojistné smlouvy, která jsou v rozporu s podmínkou podle věty první, jsou neplatná.

(4) Pojišťovna předá cestovní kanceláři kromě pojistky rovněž doklady určené zákazníkům, které musí obsahovat informace o uzavřeném pojištění, zejména označení pojišťovny, podmínky pojištění a způsob oznámení pojistné události; cestovní kancelář je povinna předat tento doklad zákazníkovi současně s cestovní smlouvou.

### § 7

(1) V případě, že zákazníkovi nebude poskytnuta doprava z místa pobytu v zahraničí do České republiky, poskytne pojišťovna plnění zabezpečením dopravy z místa pobytu do České republiky, včetně nezbytného ubytování a stravování do doby odjezdu i v případě, že se pojišťovně nepodaří do 12 hodin po oznámení škodné události průkazně ověřit u odpovědného zástupce cestovní kanceláře, že došlo k pojistné události podle § 6 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. V případě, že se následným šetřením pojišťovny neprokáže, že došlo k pojistné události, je cestovní kancelář povinna uhradit pojišťovně to, co za ni pojišťovna plnila. Zajistí-li si zákazník dopravu včetně nezbytného ubytování a stravování na vlastní náklady, poskytne mu pojišťovna peněžní plnění pouze do výše, jakou by musela vynaložit, pokud by dopravu, ubytování a stravování zajišťovala sama.

(2) Pojistné plnění podle odstavce 1 poskytne pojišťovna okamžitě po ověření pravdivosti oznámení pojistné události. Pro oznámení pojistné události podle odstavce 1 se nevyžaduje písemná forma.

(3) Pojišťovna není oprávněna odmítnout pojistné plnění nebo snížit jeho výši v případě, dozví-li se po pojistné události, že cestovní kancelář vědomě poskytla nepravdivé nebo neúplné podklady, které byly pro uzavření pojištění podstatné. Pojišťovna je však v tomto případě oprávněna domáhat se náhrady škody na cestovní kanceláři.

### § 8

(1) Pojištění lze sjednat pouze u pojišťovny, která je podle zvláštního právního předpisu oprávněna provozovat pojištění záruky. Pojistné podmínky pro povinné pojištění záruky je pojišťovna povinna předložit České národní bance na její vyžádání ke kontrole. Čes-

*ká národní banka spolupracuje při kontrole pojistných podmínek pro pojištění záruky s ministerstvem.*

*(2) Cestovní kancelář je povinna sjednat pojištění v rozsahu § 6 na pojistnou částku minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, na pojistnou částku minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce.*

*(3) Cestovní kancelář je povinna před uzavřením pojistné smlouvy a kdykoli v době trvání pojištění umožnit pojišťovně na její žádost přístup ke všem dokladům, které souvisejí s pojištěním zájezdů, a podat k nim vysvětlení.*

*(4) Nároky zákazníka, které mu vznikly proti cestovní kanceláři v důsledku nesplnění cestovní smlouvy v případech uvedených v § 6 odst. 1, přecházejí na pojišťovnu, a to až do výše plnění, které mu pojišťovna poskytla.*

*(5) Všeobecné pojistné podmínky stanoví, jakou částkou se cestovní kancelář podílí na pojistné události, způsob její úhrady pojišťovně a zúčtování vůči cestovní kanceláři, bližší podmínky jejího použití a případy, kdy je pojišťovna povinna nepoužitou částku cestovní kanceláři vrátit. Výše částky, kterou se cestovní kancelář podílí na plnění z pojistné události, nesmí být nižší než 2 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů. Všeobecné pojistné podmínky mohou omezit případy a výši pojistného plnění pouze v rozsahu, v jakém jsou omezeny povinnosti cestovní kanceláře vůči zákazníkovi zvláštním právním předpisem.*

*(6) O zániku pojištění jsou cestovní kancelář i pojišťovna povinny neprodleně informovat ministerstvo. Rovněž tak jsou povinny bez odkladu informovat ministerstvo o všech skutečnostech, zejména o závažných nedostatcích ve finančním hospodaření cestovní kanceláře, pokud mohou vést k zániku pojištění. Pojišťovna je rovněž povinna informovat ministerstvo o vzniku pojistné události a o poskytnutém pojistném plnění.“*

K citovanému textu je vhodné doplnit, že v něm hojně používaný pojem úpadek je definován v § 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Jedná se o situaci, kdy dlužník splňuje následující podmínky: zaprvé, má více věřitelů, zadruhé, má peněžité závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti, a zatřetí tyto závazky není schopen plnit (dále jen „platební neschopnost“). Má se za to, že dlužník není schopen plnit své peněžité závazky, jestliže a) zastavil platby podstatné části svých peněžitých závazků, b) je neplní po dobu delší tří měsíců po lhůtě splatnosti, c) není možné dosáhnout uspokojení některé ze splatných peněžitých pohledávek vůči dlužníku výkonem rozhodnutí nebo exekucí, nebo d) nesplnil povinnost předložit seznamy uvedené v § 104 odst. 1 insolvenčního zákona, kterou mu uložil insolvenční soud. Dlužník, který je právnickou osobou nebo fyzickou osobou – podnikatelem, je v úpadku i tehdy, je-li předlužen. O předlužení jde tehdy, má-li dlužník více věřitelů a souhrn jeho závazků převyšuje hodnotu jeho majetku.

Úpadek je podle insolvenčního zákona tedy faktický stav. Aby byla aplikována ustanovení zákona o cestovním ruchu o pojištění záruky, stačí, aby se cestovní kancelář fakticky ocitla v úpadku. Konstatování úpadku insolvenčním soudem není nezbytné.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> K tomu srov. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 8 č.j. 12C 230/2013-227 ze dne 24. 9. 2015.

Z citovaných ustanovení zákona o cestovním ruchu plyne, že pokud jde o věcný rozsah plnění, je pojišťovna v případě úpadku cestovní kanceláře povinna klientovi poskytnout jako pojistné plnění minimálně:

- dopravu z místa pobytu do ČR, včetně nezbytného ubytování a stravování do doby odjezdu,
- zajistí-li si klient dopravu včetně nezbytného ubytování a stravování na vlastní náklady, poskytnout mu peněžní plnění pouze do výše, jakou by musela vynaložit, pokud by dopravu, ubytování a stravování zajišťovala sama,
- zaplacenou zálohu nebo cenu zájezdu v případě, že se zájezd neuskutečnil, nebo
- rozdíl mezi zaplacenou cenou zájezdu a cenou částečně poskytnutého zájezdu v případě, že se zájezd uskutečnil pouze zčásti.

## VÝVOJ ROZSUDKŮ V LETECH 2012 AŽ 2015

### PRVNÍ ROZSUDEK – PROKLIENTSKÝ ROZSUDEK

Prvním soudem, který na základě klientské žaloby nařídil jednání ve věci a hned na prvním jednání také rozhodl, byl Obvodní soud pro Prahu 2 ve věci sp. zn. 22 C 68/2012. Soud byl povolán rozhodnout o zaplacení doplatku pojistného plnění ve výši 9596,- Kč s příslušenstvím. Šlo tedy o tzv. bagatelní věc, u níž není proti rozsudku odvolání přípustné.

Klient před soudem tvrdil, že má na základně pojistné smlouvy, která byla v roce 2011 uzavřena mezi stěžovatelkou a cestovní kanceláří, nárok na zaplacení plné ceny zájezdu, protože ujednání v pojistné smlouvě, které by bránilo tomu, aby mu byla jako pojistné plnění uhrazena plná cena zájezdu, je absolutně neplatné pro rozpor se zákonem č. 159/1999 Sb. ve spojení se zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Klient zdůrazňoval, že povinné pojištění záruky bylo do právního řádu ČR zavedeno, aby chránilo zákazníka, který s cestovní kanceláří uzavřel pojistnou smlouvu, v případě, že se cestovní kancelář dostane do úpadku. V souladu s povinnostmi, které pro ČR vyplývají z čl. 7 směrnice 90/314, tak, jak jsou vyloženy judikaturou SDEU, bylo úmyslem ČR upravit pojištění záruky v právním řádu takovým způsobem, aby zákazníci získali v případě úpadku zpět všechny prostředky, které cestovní kanceláři na základě cestovní smlouvy zaplatili. Česká republika tohoto cíle dosáhla tak, že pro oblast pojištění záruky specificky zakotvila zákonnou povinnost pojišťovny vyplatit zákazníkům cestovní kanceláře, se kterou uzavřela pojistnou smlouvu, pojistné plnění v plné výši jejich nároků z cestovní smlouvy, která byla cestovní kanceláří úpadkem porušena. Jedná se o kogentní povinnost uloženou zákonem, kterou pojišťovny nemohou s ohledem na ustanovení § 8 odst. 5, poslední věta, zákona č. 159/1999 Sb., v pojistné smlouvě, resp. všeobecných pojistných podmínkách, vyloučit. Z důvodů existence této povinnosti je s uzavřením pojistné smlouvy pojišťovnou spojeno značné pojistné riziko. Toto riziko je přenecháno pojišťovně proto, že je jako odborník schopna se s ním vyrovnat. Aby nesení rizika bylo pojišťovně spravedlivé požadovat, přináší zákon č. 159/1999 Sb. několik ochranných institutů, které pojistné riziko pomáhají omezit. Jedná se o prá-

vo pojišťovny vyžádat si před uzavřením pojistné smlouvy a kdykoli v jejím průběhu doklady, které souvisejí s pojištěním zájezdů, a vysvětlení k nim (§ 8 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb.); povinnost sjednat si spoluúčast, která nemůže být nižší než zákonem stanovené minimum, a tu poté, co bude pojistné plnění vyplaceno zákazníkům, regresně uplatňovat vůči cestovní kanceláři (§ 8 odst. 5, první dvě věty, zákona č. 159/1999 Sb.); právo domáhat se na cestovní kanceláři náhrady škody, která pojišťovně vznikla tím, že pojistnou smlouvu uzavřela na základě nepravdivých nebo neúplných podkladů, které byly pro uzavření pojištění podstatné (§ 7 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb.) a konečně povinnost sjednat si v pojistné smlouvě pojistnou částku, která nesmí být nižší než 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, na pojistnou částku minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce (§ 8 odst. 2 č. 159/1999 Sb.). Poslední ochranný institut, pojistná částka, má, s ohledem na existenci zákonné povinnosti poskytnout zákazníkům cestovní kanceláře, která se dostala do úpadku, plnění v celém rozsahu jejich nároků z porušené cestovní smlouvy, význam jen pro vztah mezi pojišťovnou a cestovní kanceláři. I při překročení pojistné částky je pojišťovna z titulu uzavřené pojistné smlouvy povinna plnit v plném rozsahu, jelikož ujednání v pojistné smlouvě, které plnění ve vztahu k zákazníkovi omezuje, je neplatné pro rozpor se zákonem o cestovním ruchu. Při výplatě pojistného plnění vzniká pojišťovně pohledávka vůči cestovní kanceláři, která se dostala do úpadku. Popsaná koncepce je možná mimo jiné z toho důvodu, že ustanovení zákona o cestovním ruchu o pojištění záruky jsou speciální k zákonu o pojistné smlouvě. V pochybnostech o výkladu ustanovení vnitrostátního práva ve smyslu navrhovaném klientem, by měl soud přihlídnout ke své povinnosti vykládat ustanovení vnitrostátních předpisů, která provádějí ustanovení unijního práva, v souladu se smyslem a účelem směrnice 90/314, tzv. eurokonformně.

Pojišťovna a klient se v rámci své argumentace přeli především o to, zda ustanovení zákona č. 159/1999 Sb. a ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník<sup>13</sup> o cestovní smlouvě lze vyložit eurokonformně, aniž by podaný výklad zákonných ustanovení byl výkladem *contra legem*. Pojišťovna tvrdila, že nikoli, přičemž jejím stěžejním argumentem bylo tvrzení, že s omezením pojistného plnění horní hranicí počítá ustanovení § 28 odst. 1 a 3 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě, přičemž na tento zákon odkazuje ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb., podle kterého: „*není-li stanoveno jinak, řídí se povinné pojištění záruky zákonem o pojistné smlouvě*“.

Obvodní soud pro Prahu 2 ve svém prvním rozsudku postavil na jisto, že se „*zcela ztotožňuje s právním hodnocením učiněným žalobcem, který svůj nárok opírá o citovaná zákonná ustanovení občanského zákoníku o cestovní smlouvě a zákona o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu*“<sup>14</sup>. Dále pak argumentoval takto:

„*Smyslem právní úpravy pojištění záruky za nároky zákazníků cestovních kanceláří je poskytnout jim v případě úpadku cestovní kanceláře plnění v takové výši, v jaké by měla povinnost tyto nároky uspokojit samotná cestovní kancelář, kdyby k jejímu úpad-*

<sup>13</sup> Spory vznikly za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, a proto na ně nový občanský zákoník nedopadl. Ze stejného důvodu je všude v textu článku a textu citovaných rozsudků používán pojem „cestovní smlouva“ namísto aktuálního pojmu „smlouva o zájezdu“.

ku nedošlo. Jakýkoli jiný výklad by totiž vedl k závěru, že dohodou cestovní kanceláře s příslušnou pojišťovnou by sice naoko cestovní kancelář dostala svým zákonným povinnostem, avšak oba subjekty by vyloučily možnost spotřebitele domoci se svých zákonných nároků, a zcela by tak popřely smysl zákona. Soud souhlasí s názorem žalobce, že nároky zákazníků z cestovní smlouvy jsou kogentně stanoveny příslušnými ustanoveními občanského zákoníku o cestovní smlouvě, a tato právní úprava je ve vztahu k zákonu o pojistné smlouvě speciální. Dle názoru soudu tak nelze použít omezení pojistného plnění vyplývající ať již z § 28 odst. 1 a odst. 3 zákona o pojistné smlouvě, či pojistných podmínek pojišťovny, neboť soukromoprávní ujednání dvou podnikatelských subjektů nemůže vést k vyloučení nebo omezení zákonných nároků spotřebitele, který navíc na toto soukromoprávní ujednání nemá jakýkoliv vliv. Ujednání pojišťovny s cestovní kanceláří, které omezuje práva spotřebitele a popírá smysl zákona, je tak ve vztahu ke spotřebiteli neplatné a neúčinné. Jak vyplývá z citovaného ustanovení § 8 zákona, je zde stanovena povinnost cestovní kanceláři sjednat pojištění, přičemž minimální hranice 30 % ročních plánovaných tržeb směřuje evidentně k tomu, aby výše pojištění odpovídala rozsahu podnikání cestovní kanceláře a nepoškozovala pojišťovnu, na druhou stranu z tohoto ustanovení nelze dovodit, že by při nesplnění této povinnosti, ať již ze strany pojišťovny či cestovní kanceláře, mělo toto porušení právní povinnosti vést ke zhoršení postavení spotřebitele. Kromě toho, jak vyplývá z odstavce 3 téhož paragrafu, má pojišťovna prostředky k tomu, aby si plnění povinností stanovených cestovní kanceláří zajistila, neboť má přístup ke všem dokladům, které souvisejí s pojištěním zájezdů a v případě pochybností má možnost žádat vysvětlení. Je navíc svobodnou volbou pojišťovny, zda uzavře s cestovní kanceláří příslušné pojištění záruky a za jakých podmínek se tak stane, jakýkoli smluvní přímus (kontraktační povinnost) zde není. Při srovnání možností, které dává zákon pojišťovně a povinností, které ukládá cestovní kanceláři, je nepředstavitelné, aby mohlo být kladeno k tíži spotřebitele – zákazníka cestovní kanceláře – že se cestovní kancelář snažila vyhnout svým povinnostem k uzavření odpovídajícího pojištění, případně že pojišťovna podcenila zjišťování pravdivosti údajů poskytnutých cestovní kanceláří.

Zákazník cestovní kanceláře může zjistit pouze to, zda cestovní kancelář má uzavřeno pojištění proti úpadku, nemá však žádnou možnost ověřit, zda toto pojištění je řádné, co je jeho obsahem, případně jaké je pojistné krytí. Jedná se o informace, které spotřebitel nejen nemůže mít, ale které jej ani zajímat nemusejí, neboť právě k ochraně jeho vynaložených prostředků je příslušná právní úprava stanovena. Naproti tomu pojišťovna disponuje takovými zákonnými prostředky, které jí proti cestovní kanceláři umožňují, aby svá případná rizika minimalizovala. Jako podnikatel dokáže sama na základě příslušných podkladů, které má možnost od cestovní kanceláře vyžadovat, vyhodnotit vhodnost navrhovaného pojištění, jeho rozsah, výši pojistného plnění, cenu takového pojištění a další faktory, jež jsou pro uzavření pojistky důležité. Šíří smluvní volnosti v daném případě podtrhuje i skutečnost, že pojišťovně žádný právní předpis neukládá povinnost, aby příslušnou pojistnou smlouvu s cestovní kanceláří uzavřela a je pouze na ní, za jakých podmínek tak učiní. Obsah smluvních ujednání je v rukou smluvních stran, kterými je pojišťovna a cestovní kancelář; v případě zjištění, že cestovní kancelář uvedla pojišťovně nepravdivé údaje, má pojišťovna možnost na tuto

*skutečnost reagovat. Spotřebitel není smluvní stranou této smlouvy, je pouze beneficentem a proto jakákoli smluvní ujednání mezi dvěma podnikateli nemohou být vykládána k jeho tíži. Pojišťovně je z právního předpisu znám účel a smysl pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře (jímž je plná náhrada ceny zájezdu), pročež obrana spočívající v nedostatečném rozsahu pojistného krytí vyplývajícím z pojistné smlouvy, kterou sama uzavřela, je zjevně účelově alibistická a dovolává se porušení vlastní právní povinnosti. Z uvedeného důvodu soud uzavírá, že ani limit pojistného plnění sjednaný mezi smluvními stranami pojistné smlouvy nemůže vést k odmítnutí plnění spotřebiteli, protože ten není smluvní stranou tohoto právního vztahu, za situace, kdy jeho práva jsou dána zákonem.“*

S argumentací žalované pojišťovny se soud v prvním rozsudku vypořádal následovně:

*„Žalovaná především dovozuje, že citovaná směrnice Rady 90/314/EHS byla do českého právního řádu transponována vadně, a proto za závazky cestovní kanceláře má zákazníkům cestovních kanceláří odpovídat stát. K tomuto závěru vede žalovanou výklad judikatury Soudního dvora Evropské unie a vlastní gramatický výklad příslušných zákonných ustanovení vnitrostátního práva. Žalovaná sice správně uvádí účel směrnice, kterým je zajištění efektivní záruky vrácení všech peněz a repatriace spotřebitelů v případě insolvence poskytovatele zájezdu, avšak následně bez dalšího vychází z premisy, že tento účel není v příslušných zákonných ustanovení dodržen, když za tuto situaci nenese (zcela přirozeně) odpovědnost pojišťovna, [...] avšak samotný český stát...“*

V této souvislosti soud uvádí, že povinnost pojišťovny plnit za cestovní kancelář v plném rozsahu veškeré pojištěné riziko dovodil logickým, systematickým i teleologickým výkladem shora uvedených právních norem a shledal tak nárok žalobce po právu. Vyplývá-li nárok žalobce z platného práva, nelze hovořit o vadné transpozici příslušné směrnice a přímý účinek takto údajně vadně transponované směrnice tudíž nemůže nastat. Poukaz žalované na rozhodnutí ESD C-140/97 ve věci Walter Rechberger a další proti Rakousku není přílehlavý. V tomto rozhodnutí ESD konstatoval, že není důležité, jakým způsobem je článek 7 směrnice 90/314/EHS proveden, smyslem je, aby byla v případě úpadku cestovní kanceláře spotřebiteli účinně zajištěna zpáteční doprava a vrácení vložených prostředků.

V případě, že by spotřebiteli v důsledku nesprávného provedení čl. 7 směrnice vznikla škoda, mohl by se na členském státu domáhat její náhrady. S uvedenými závěry Soudního dvora nelze než souhlasit, avšak o takový případ se v daném případě nejedná. Spotřebiteli dosud z titulu údajně vadného provedení směrnice škoda vzniknout nemohla, neboť nárok zákazníka cestovní kanceláře proti pojišťovně byl dovozen výkladem vnitrostátních právních předpisů, kterými byla příslušná směrnice provedena a dle názoru soudu žádné ustanovení citovaných zákonů nenasvědčuje tomu, že by transpozice směrnice do českého právního řádu nebyla řádná, jak tvrdí žalovaná. Citovaný rozsudek navíc nedává odpověď na otázku, zda konkrétní česká vnitrostátní zákonná úprava odpovídá zamýšlenému výsledku, který je sledován předmětnou směrnicí.

Žalovaná se domnívá, že pojistná částka nemůže pokrývat celý závazek cestovní kanceláře vůči jejím zákazníkům s odůvodněním, že to zákon v § 8 odst. 2 vylučuje stanovením povinnosti cestovní kanceláře sjednat pojištění záruky na pojistnou částku

v minimální výši 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdu, nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, na pojistnou částku minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce. Jak bylo již výše uvedeno, tento právní závěr žalované považuje soud za nesprávný, neboť zcela pomíjí účel a smysl ochrany spotřebitele, který lze snadno zjistit tradičními metodami výkladu právních norem. Uvedené ustanovení, jak bylo již výše řečeno, směřuje k minimalizaci rizik pojišťovny, které je uložena povinnost plnit za cestovní kancelář vše, co by musela cestovní kancelář jinak svým zákazníkům plnit sama. Naopak i pouhým jazykovým výkladem tohoto ustanovení lze dospět k závěru, že zásada plné náhrady uvedená v § 6 zákona z pojištění záruky tím není nijak dotčena (viz znění: „... je povinna sjednat pojištění v rozsahu § 6...“). Cestovní kancelář je tudíž povinna sjednat pojištění pokrývající veškeré nároky zákazníků, nikoli jen jejich část, přičemž dle ust. § 7 odst. 3 zákona, v případě porušení povinnosti cestovní kanceláře poskytnout pojišťovně pravdivé a úplné podklady, je pojišťovna bez- tak povinna plnit v plném rozsahu a proti cestovní kanceláři má nárok na náhradu škody.

Žalovaná se ve své obraně též pozastavila nad údajnou absencí právního titulu k plnění zákazníkům v celém rozsahu, protože tímto titulem je pouze pojistná smlouva. Pokud by bylo plněno nad rámec pojistné smlouvy, bylo by plněno bez právního důvodu. Také tento právní závěr žalované je dle názoru soudu nesprávný. Jak bylo uvedeno výše, pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře musí pokrývat v celém rozsahu nároky, které by měla svým zákazníkům plnit sama cestovní kancelář. Právním titulem je tak skutečně pojistná smlouva uzavřená mezi cestovní kanceláři a pojišťovnou. Jestliže však tyto smluvní strany uzavřou v rozporu se zákonnou povinností smlouvu nespĺňující zásadu plné náhrady, pak právním následkem je v takovém případě ve smyslu ust. § 6 odst. 3 zákona neplatnost příslušného smluvního ujednání a právním důvodem plnění je odpovědnost za škodu. V této souvislosti dlužno znovu zmínit, že porušení zákonné povinnosti dvou podnikatelů, tedy „dodavatelů“ ve smyslu § 52 odst. 2 o.z. nemůže jít k tíži zákazníka chráněného spotřebitelským právem. Právní závěr žalované o „plnění bez právního důvodu“ je tudíž lichý.

Důležitým samostatným argumentem žalované pojišťovny bylo, že eurokonformní výklad není ve věci možný, jelikož mu brání povinnost stanovená pojišťovně zákonem č. 37/2004 Sb. o pojistné smlouvě. Soud v prvním rozsudku k tomu argumentu zdůraznil, že: „*jakkoli je v citovaném ust. § 6 odst. 2 zákona uvedeno, že: ‚není-li tímto zákonem stanoveno jinak, řídí se povinné pojištění záruky příslušnými ustanoveními zvláštního zákona‘, a tímto zvláštním zákonem je zákon o pojistné smlouvě, použije se onen zvláštní zákon subsidiárně. Vzájemný vztah obou předpisů je tedy přesně opačný, než by mohlo vyplývat z pouhého gramatického výkladu: obecným je zákon o pojistné smlouvě, speciálním je zákon č. 159/1999 Sb. Právě v tomto zákoně je pak (spolu s příslušnými ustanoveními hlavy XXI. o. z., které je třeba používat společně) ono ‚stanoveno jinak‘, což je zmíněná povinnost sjednat pojištění záruky v celém rozsahu.‘*“

První proklientský rozsudek byl bezprostředně následován několika dalšími proklientskými rozsudky Obvodního soudu pro Prahu 2.<sup>14</sup> Autorka je toho názoru, že jen část těchto proklientských rozsudků vycházela z názorové shody s argumentací naznačenou prvním rozsudkem. Z průběhu jednání před soudem bylo u některých soudců evidentní, že nejsou rozhodnutí a jen se vezou na proklientské „vlně“, která jistou dobu trvala.

Klienti slavili úspěch také před odvolací instancí, tj. před Městským soudem v Praze. Senát 15 Co ve svém rozsudku č.j. 15 Co 471/2013-127 ze dne 18. 2. 2014 rozvedl proklientskou argumentaci Obvodního soudu pro Prahu 2 následujícím způsobem:

*„Omezení pojistného plnění dle § 28 odst. 1 a 3 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě, či na základě pojistných podmínek pojišťovny nepřichází v úvahu, neboť by došlo k vyloučení nebo k omezení zákonných nároků spotřebitele. Takové ujednání by omezilo právo spotřebitele a popřelo by smysl zákona. Ustanovení § 8 odst. 2 CestRuch má za cíl snížit rizika pojišťovny, které je uloženo povinnosti plnit za cestovní kancelář vše, co by jinak musela plnit sama cestovní kancelář. V žádném případě však nelze toto ustanovení vykládat tak, že by mohlo značit snížení plné náhrady uvedené v § 6 CestRuch. Tomuto závěru nasvědčuje i § 7 odst. 3 CestRuch, v němž je uvedeno, že v případě porušení povinnosti CK poskytnout pojišťovně pravdivé a úplné podklady, je pojišťovna povinna plnit v plném rozsahu a proti CK má nárok na náhradu škody. Je tak zřejmé, že zákon vychází ze zásady plné náhrady uvedené v § 6 CestRuch. Je věci pojišťovny, aby se řádně seznámila s podklady od cestovní kanceláře a na základě nich uvážila, zda s cestovní kanceláří uzavře pojištění záruky, či nikoliv a jaké budou podmínky pojistné smlouvy. Skutečnost, že pojišťovna tuto svoji možnost nedostatečně využila nebo že cestovní kancelář neposkytla pojišťovně úplné či pravdivé údaje nemůže být přičtena k tíži spotřebitele, který nemůže obsah pojistné smlouvy ani výši pojistné částky žádným způsobem ovlivnit.*

*Soud prvního stupně proto zcela správně uzavřel, že výše limitu pojistného plnění sjednaného mezi smluvními stranami nemůže být důvodem pro odmítnutí plnění spotřebiteli, který má nárok na plnění v takové výši, v jaké měla jeho nároky uspokojit cestovní kancelář.“*

Rozsudek ve prospěch klientů potvrdil také senát 51 Co Městského soudu v Praze.<sup>15</sup>

#### ZAMÍTAVÉ ROZSUDKY

Poté, co se první proklientská vlna převalila, ale přišla vlna zamítavých rozsudků.<sup>16</sup> Prvním zamítavým rozsudkem, který autorka zaznamenala, byl rozsudek

<sup>14</sup> Srov. např. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2, č.j. 11 C 15/2012-98 ze dne 7. 6. 2013, rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2, č.j. 26 C 68/2012-82 ze dne 15. 8. 2013, rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ve věci sp. zn. 41 C 68/2012 dne 10. 10. 2013.

<sup>15</sup> Srov. rozsudek č.j. 51 Co 38/2014 – 165 ze dne 28. 3. 2014.

<sup>16</sup> Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 č.j. 13 C 129/2012-91 ze dne 5. 3. 2014 nebo rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 č.j. 10 C 81/2012 – 206 ze dne 25. 3. 2014.



Obvodního soudu pro Prahu 2 č.j. 13 C 129/2012-91 ze dne 5. 3. 2014. Za pozoruhodnou považuje autorka následující argumentační linku rozsudku:

*„Soud pouze na okraj poznamenává, že nemohl jít cestou ‚eurokonformního výkladu‘ zákona ve prospěch žalobkyně jako spotřebitelky, jak požadovala sama žalobkyně, a přiznat jí žalobou požadovanou částku, neboť by tak skutečnost, že zákonodárce, ač původně měl v úmyslu stanovit minimální limit pojistné částky ve výši 50 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů cestovní kanceláře, následně tento limit snížil na pouhých 30 %, šla zcela nezákonně k tíži žalované, která by byla případným rozhodnutím soudu nucena poškodovat zájmy svých akcionářů i zákazníků (zde v převážné většině rovněž spotřebitelů) a plnit nad limit sjednaný v souladu se zákonem (č. 159/1999 Sb. i č. 37/2004 Sb.). Soud uzavírá, že v případě, že škody způsobené cestovní kanceláří jsou vyšší než sjednaný limit pojistného plnění t.j. pojistná částka, není pojišťovna povinna plnit nad tento limit, neboť jí to neukládá žádné zákonné ustanovení.“*

V rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 č.j. 10 C 81/2012 – 206 ze dne 25. 3. 2014 se můžeme navíc dočíst, že:

*„Je pravdou, že žalobkyně nebyla smluvní stranou při uzavírání pojistné smlouvy mezi cestovní kanceláří a pojišťovnou a tudíž její obsah nemohla ovlivnit. To však žalobkyni nebránilo v tom, aby si sama uzavřela s jakoukoliv pojišťovnou samostatně cestovní pojistnou smlouvu (pojištění pro případ neuskutečnění zájezdu) a nespolehala pouze na pojištění cestovní kanceláře proti úpadku. Ochrana spotřebitele nemůže být bezbřehá, zvláště za situace, kdy má jiné možnosti jak předcházet vzniku škody. Ochrana spotřebitele též nemůže být tak rozsáhlá, aby popírala další právní principy, např. princip právní jistoty, kdy žalovaná postupovala při uzavírání pojistné smlouvy v souladu se zákonem a pojistnými podmínkami schválenými dvěma ministerstvy a měla legitimní očekávání, že může být zavázána poskytnout plnění pouze do sjednaného limitu pojistného plnění.“*

*Ve světle vnitrostátního i evropského práva se pak úprava ochrany zákazníků cestovních kanceláří jeví jako diskriminující ve vztahu k jiným spotřebitelům, kteří se dostanou do stejné situace (platební neschopnost jiných podnikatelů než cestovních kanceláří), jejichž práva však nejsou chráněna vůbec, ačkoliv se v jejich případě může jednat o mnohonásobně vyšší škody (např. při zaplacení celoživotních úspor stavební firmě na stavbu rodinného domu, která se následně dostane do úpadku, dům nepostaví a peníze nevrátí).“*

Rovněž zamítavé rozsudky získaly své stoupence u některých senátů Městského soudu v Praze.<sup>17</sup> Ve věci č.j. 53 Co 302/2014-252 ze dne 20. 11. 2014 Městský soud potvrdil zamítavý rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 s následujícím odůvodněním:

*„V prvé řadě nutno poukázat na zcela konkrétní a jakýmkoli výkladem nezpochybnitelné ustanovení § 6 odst. 1 CestRuch, dle kterého je to cestovní kancelář, kdo je povinen sjednat pojištění záruky pro případ úpadku tak, aby zákazníkovi pro zamýšlené případy vzniklo právo na plnění uváděná pod písmeny a) až c), pojišťovně v tomto směru zákon žádnou povinnost neukládá. Stejná povinnost pak opět a pouze pro cestovní*

<sup>17</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 72 Co 79/2014-164 ze dne 21. 5. 2014 a rozsudek č.j. 53 Co 302/2014-252 ze dne 20. 11. 2014.

kancelář vyplývá i z § 8 odst. 2 CestRuch, dle kterého je kancelář povinna sjednat pojištění v rozsahu § 6 CestRuch na pojistnou částku minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než v předchozím roce, na pojistnou částku minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce. Výkládat tato ustanovení jakkoli v neprospěch žalované pojišťovny, či z nich dovozovat její povinnost plnit nad rámec sjednané pojistné smlouvy nepřichází v úvahu. Citovaná ustanovení ve spojení se správným poukazem na dohledovou a kontrolní činnost ministerstev a ČNB a poukazem na jednoznačné vyjádření důvodové zprávy nevzbuzují žádných pochyb o tom, že záměrem zákonodárce bylo uvedenou úpravou povinnost cestovní kanceláře vůči klientům jako spotřebitelům pokrýt, a tím záměr směrnice naplnit, zároveň tento konkrétní případ dokladuje, že se tak stalo měrou nedostatečnou. O nedostatečném včlenění směrnice do našeho právního řádu spolehlivě vypovídá i ujednání všeobecných smluvních podmínek o poměrném rozdělení nároků klientů v případě, že jejich součet přesáhne pojistnou částku. Pakliže tyto pojistné podmínky výslovně podléhají schválení státního orgánu a je dle nich udělována koncese, je zjevné, že předem s možností neúplného, tedy poměrného uspokojování klientů z pojištění předem počítají, tedy to, že státní orgán vzal předem na vědomí, že uvedená situace může nastat a byl s tím srozuměn. Z uvedeného nelze dovodit jiný závěr než ten, směrnici nerespektoval v požadovaném rozsahu jejího záměru.

Za zcela správné považuje odvolací soud i závěry soudu prvního stupně o tom, že vztah mezi žalobkyní a žalovanou není vztahem zákazníka a spotřebitele, ten je dán pouze mezi zákazníkem a cestovní kanceláří, a pokud ta nároky spotřebitele nespĺnila v rozsahu, který jí ukládá zákon, nelze tuto povinnost přenášet na pojišťovnu.

Napadený rozsudek tak správně uzavřel, že pojišťovna postupovala v souladu se zákonnou úpravou, platně sjednala pojistnou smlouvu s pojistným limitem speciálně pro tento případ pojištění zákonem vymezeným jeho minimální dolní hranicí, a dle této smlouvy řádně uspokojila nárok žalobkyně. Skutečnost, že takové jednání nepostačuje k povinnostem vyplývajícím pro cestovní kancelář ze zákonné úpravy, nelze pojišťovně klást k tíži a je pouhým dokladem toho, že zákonodárce pro postup dle směrnice nepoužil dostačující zákonný nástroj. Žalobkyně žádá po žalované plnění, které jí neukládá žádný právní předpis ani žádný smluvní vztah a její žaloba proto nemůže být důvodná.“

## DOVOLÁNÍ A ÚSTAVNÍ STÍŽNOSTI

Význam sporu pro obě dvě strany způsobil, že obě strany byly připraveny hájit svou pozici v případě neúspěchu také cestou mimořádného opravného prostředku, jakým je dovolání, a také cestou ústavní stížnost. Ve sporech, ve kterých autorka vystupuje jako advokátka zastupující klienty cestovních kanceláří v úpadku, byly postupně podány tři ústavní stížnosti a dvě dovolání.

Jedna ústavní stížnost byla podána žalovanou pojišťovnou Generali, která byla na základě pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2014, č.j. 51 Co 38/2014-165 (citován výše), povinna zaplatit klientovi cestovní kanceláře doplatek pojistného plnění do plné jím zaplacené ceny zájezdu a uhradit mu náklady soudního řízení.

Generali se svou ústavní stížností proti citovanému rozsudku neuspěla. Ústavní soud usnesením ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 2334/114, její ústavní stížnost odmítl a k citovanému rozsudku Městského soudu v Praze uvedl, že: „*V ústavní stížnosti Ústavní soud však neshledal nic, co by věc posunulo do ústavněprávní roviny. Napadená rozhodnutí jsou pečlivě odůvodněna a Ústavní soud neshledává, že by byly projevem svévole, či v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.*“

Citované usnesení ÚS ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 2334/114, naznačilo, že výklad soudu ve prospěch spotřebitele je ústavně přípustný. Citované usnesení Ústavního soudu ale v praxi následně nezabránilo Městskému soudu v Praze, aby v jiné obdobné věci rozsudkem ze dne 20. 11. 2014, č.j. 53 Co 302/2014-252, rozhodl pro změnu ve prospěch pojišťovny (viz rozsudek citovaný výše).

Podruhé se Ústavní soud spory zabýval na základě ústavní stížnosti klientky cestovní kanceláře podané proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 5. 3. 2014, č.j. 13 C 129/2012-91. I tuto ústavní stížnost vedenou pod sp. zn. I. ÚS 1868/14 však stejný senát Ústavního soudu dne 24. 2. 2015 odmítl, jelikož „*nedosáhla svým obsahem ústavní úrovně, tím méně pak úrovně, mimořádně závažného pochybení ‘obecných soudů, která je v těchto případech požadována [...], aby mohla být ústavní stížnost shledána opodstatněnou*“.

Tím vytvořil poněkud absurdní situaci, která mohla svádět k myšlence, že ústavní je jak rozhodnutí ve prospěch tak rozhodnutí v neprospěch spotřebitele. Ústavní soud v odmítavých usneseních rovněž apeloval na to, aby se k věci vyjádřil Nejvyšší soud, jako orgán, jehož úkolem je sjednocovat judikaturu obecných soudů.

Proto bylo i pro autorku skutečným překvapením, když uprostřed léta 2015, dne 16. 7., Ústavní soud meritorně rozhodl o ústavní stížnosti sp. zn. III. ÚS 1996/13<sup>18</sup> proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2, č.j. 22 C 68/2012-90 dne 26. 3. 2013, a to tak, že nálezem ústavní stížnost zamítl.<sup>19</sup>

#### NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Překvapení v podobě meritorního rozhodnutí Ústavního soudu se konalo proto, že třetí senát Ústavního soudu se jinak než jeho kolega vypořádal s posouzením tzv. ústavní bagatelnosti věci.<sup>20</sup> Ústavní soud v bodě 29 nálezu podotkl, že stěžovatelce se sice nepodařilo prokázat, že by případ nebyl po kvantitativní stránce bagatelní, ovšem po kvalitativní stránce podle něj případ rozhodně bagatelní není „*s ohledem na dopad rozhodnutí Ústavního soudu na právní jistotu a stabilitu práva i uzavíraných smluv aktérů v této oblasti právního styku (stát a jeho dozorové orgány, cestovní kanceláře a cestovní agentury, pojišťovny a klienti cestovních kanceláří jako spotřebitelé), nehledě na důsledky, které by mohla nejednotná judikatura obecných soudů vyvolat. Ústavní soud tak ve vztahu k základnímu požadavku stěžovatelky (sub 3) uzavírá, že z výše uve-*

<sup>18</sup> Z hlediska času šlo vůbec o první podanou ústavní stížností k této problematice.

<sup>19</sup> Nález je nyní dostupný také ve výběru judikatury Ústavního soudu jako ÚS 1995/2015.

<sup>20</sup> Ústavní soud dal ve své rozhodovací praxi najevo, že v případech bagatelních věcí, u nichž procesní úprava nepřipouští odvolání, jako tomu bylo také v případě rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2, č.j. 22C 68/2012-90 ze dne 26. 3. 2013, je v podstatě – s výjimkou zcela extrémních rozhodnutí obecného soudu – ústavní stížnost vyloučena (srov. rozhodnutí ve věci sp. zn. III. ÚS 405/04, [43/2004 Usu.], obdobně další sp. zn. IV. ÚS 695/01, sp. zn. IV. ÚS 248/01, sp. zn. IV. ÚS 8/01).

dených důvodů je věc s ohledem na svůj význam meritorně projednatelná. Současné není bez významu, že bez ohledu na bagatelnost předmětu sporu může s ohledem na pravděpodobnost opakujících se případů mít dopad na její právní pozici (dotčenost stěžovatelky v právu na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny), stejně jako na pozici ostatních subjektů v této oblasti (zákazníci – spotřebitelé, pojišťovny, cestovní kanceláře a Česká republika jako členský stát Evropské unie z hlediska požadavků, které na něj její právo klade).“

Skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnost proti proklientskému rozsudku zamítl, znamená, že neshledal v ústavní rovině na napadeném rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 vady.<sup>21</sup> V nálezu lze přitom identifikovat minimálně pět dílčích důvodů, o které Ústavní soud svůj zamítavý postoj opřel:

- Zaprvé, Česká republika je povinna dodržovat princip ochrany spotřebitele jako princip, na kterém je založeno právo Evropské unie.<sup>22</sup>
- Zadruhé, i pro moc soudní v České republice platí povinnost povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo „eurokonformním“ způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, jež bude v souladu s právem Evropské unie, v daném případě zejména v souladu s pravidly stanovenými ve směrnici 90/314.<sup>23</sup>
- Zatřetí, soudní moc České republiky je při použití ustanovení vnitrostátního práva přijatých za účelem provedení povinností stanovených směrnicí 90/314 povinna přihlídnout k veškerým pravidlům vnitrostátního práva a vyložit je v co možná největším rozsahu ve světle znění, jakož i účelu směrnice 90/314, aby tak mohlo být dosaženo rozhodnutí, které je v souladu s cílem jí sledovaným.<sup>24</sup>
- Začtvrté, obecný soud splnil uvedené povinnosti, jestliže klientské žalobě vyhověl.<sup>25</sup>
- Zapáté, eurokonformní výklad v dané věci není výkladem *contra legem*, který ani podle Soudního dvora EU nemůže být přijat s cílem dosažení konformity s unijním právem. Ústavní soud v tomto bodě podotkl, že pojem „zvláštní předpis“ použitý v § 6 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb., který argumentačně využívá žalovaná, nemusí vždy znamenat totéž co speciální předpis (*lex specialis*) s následnou nutností před-

<sup>21</sup> Srov. bod 52 nálezu: „V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a že vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad „podústavního“ práva a jeho aplikace na jednotlivý případ je v zásadě věcí obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady). Jde-li o proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, ten zpravidla bývá stížen uvedenou vadou, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska spravedlivého procesu – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů.“

<sup>22</sup> Srov. bod 46 nálezu.

<sup>23</sup> Srov. bod 47 nálezu.

<sup>24</sup> Srov. bod 48 nálezu.

<sup>25</sup> Srov. bod 48 nálezu.

nosti aplikace speciálního ustanovení. A dále uvedl: „*Může též, jako v tomto případě, znamenat jen to, že ve věcech neupravených zákonem č. 159/1999 Sb. se měl použít již zákon č. 37/2004 Sb., popř. občanský zákoník (stav akcesority a subsidiarity). Avšak ani pro případ akcesority a subsidiarity by nebylo možné stanovisko stěžovatelky uplatnit, neboť by se tím aplikace zákona č. 159/1999 Sb. dostala do rozporu s ústavním pořádkem a unijním právem, jak bylo výše uvedeno.*“<sup>26</sup>

Argumentace Ústavního soudu podle názoru autorky graduje v bodě 52 nálezu, v jehož závěru Ústavní soud jako obiter dictum výslovně uvádí: „[s]tojí-li obecný soud před volbou mezi rovnocennými výkladovými variantami v rovině podústavního práva, je nutno preferovat ústavněkonformní a eurokonformní výklad.“

Ústavní soud rovněž objasnil, že v předmětné věci není důvod k položení předběžné otázky, neboť se jedná již o otázku Soudním dvorem EU objasněnou („act elaire“).

#### ÚKOL PRO NEJVYŠŠÍ SOUD

Pokud jde o dovolání, za účelem sjednocení judikatury nižších soudů byla k Nejvyššímu soudu ČR již podána nejméně dvě dovolání. Z toho jedno klientem a jedno pojišťovnou Generali. Jedná se o dovolání pojišťovny Generali proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2014, č.j. 15 Co 471/2013-127, které je u Nejvyššího soudu vedeno pod sp. zn. 23 Cdo 4545/2014, a o dovolání klientky cestovní kanceláře proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2014, č.j. 72 Co 79/2014-164, které je u Nejvyššího soudu vedeno pod sp. zn. 32 Cdo 139/2015.

Obě dovolání se nicméně týkají částky pod 50 000 Kč a je tedy otázkou, zda budou Nejvyšším soudem vůbec přijata.<sup>27</sup> Autorka by obsah rozhodnutí Nejvyššího soudu nerada předjíkala, i když jako advokátka klientů doufá, že Nejvyšší soud, jestliže bude rozhodovat ve věci, vyjde z názoru, který Ústavní soud formuloval ve svém *obiter dictum*.

#### DOPADY ROZSUDKŮ

Přestože na podzim roku 2015, kdy byl sepsán tento článek, ještě právní spor nebyl definitivně vyřešen, je nepochybné, že rozsudky, které byly k této problematice od roku 2013 doposud vyneseny, a zejména pak nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015, měly významný mediální ohlas, působily silou přesvědčivosti na další soudy rozhodující v obdobných věcech a ovlivňovaly jednání subjektů přímo nebo nepřímo zúčastněných na sporu, tj. klientů, pojišťoven, cestovních kanceláří i státu, zejména Ministerstva pro místní rozvoj.

<sup>26</sup> Srov. bod 51 nálezu.

<sup>27</sup> Srov. § 238 odst. 1 písm. c) o.s.ř., podle kterého dovolání není přípustné: „*proti rozsudkům a usnesením, v nichž dovoláním napadeným výrokem bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 50 000 Kč, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží.*“ Autorka je toho názoru, že výjimka, která se týká vztahů ze spotřebitelských smluv byla zavedena za účelem ochrany spotřebitele, a nikoli k tomu, aby ji využívali i podnikatelé.

Spor mezi klienty a pojišťovnami byl od počátku v hledáčku všech médií. Zvýšený mediální ohlas mělo přirozeně podání prvních žalob<sup>28</sup> a poté vynesení prvního rozsudku ve věci, který byl proklientský. Po jeho vynesení autorka poprvé v této věci poskytovala rozhovory do rádia, televize i novin.<sup>29</sup> Jen některá média následně zachytila skutečnost podání ústavní stížnosti ve věci. Největší mediální ohlas ale přirozeně přineslo vynesení nálezu Ústavního soudu dne 16. 7. 2015.<sup>30</sup> Mediální sláva nálezu po praktické stránce způsobovala zvýšený počet telefonátů a emailů potenciálních klientů do kanceláře autorky s dotazy, zda stále existuje možnost podat proti pojišťovně žalobu. Ze zkušenosti s první vlnou „slávy“ spojené s prvním vítězným mediálně propíraným rozsudkem již autorka věděla, že vlna dotazů opadá přibližně po čtrnácti dnech, což se potvrdilo.

#### DOPAD NA ROZHODOVACÍ ČINNOST SOUDŮ

Výše bylo uvedeno, že první proklientský rozsudek spustil na nějaký čas vlnu dalších proklientských rozsudků. Soudy se tedy zejména v případě, že se svým rozhodnutím váhaly, rády nechaly inspirovat svým rozhodným kolegou. Tento fenomén ovšem opadl poté, co se objevily rozsudky pro jednu i pro druhou stranu.

Po právní stránce největší ohlas by měl být spojen s nálezem Ústavního soudu. Právo České republiky sice není precedenčního charakteru, a ani nálezy Ústavního soudu v tom směru nejsou výjimkou,<sup>31</sup> přesto lze očekávat, že argumentace Ústavního

<sup>28</sup> Srov. např. Klienti zkrachovalé cestovní kanceláře chtějí zpět sto procent ceny. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/finance/bez-dovolene-i-bez-penez-klienti-zaluzi-pojistovnu/r~i:article:739775/> [cit. 15. 11. 2015]. Klienti Parkam Holidays se chtějí soudit o odškodné. Dostupné z: <http://archiv.ihned.cz/c1-55016060-klienti-parkam-holidays-se-chteji-soudit-o-odskodne> [cit. 15. 11. 2015].

<sup>29</sup> Srov. např. Soud poprvé přikázal pojišťovně zaplatit plnou cenu za zrušený zájezd. Dostupné z: [http://ekonomika.idnes.cz/lide-dostanou-plnou-nahradu-za-zrusenou-dovolenou-f8z-/ekonomika.aspx?c=A130328\\_213325\\_ekonomika\\_brd](http://ekonomika.idnes.cz/lide-dostanou-plnou-nahradu-za-zrusenou-dovolenou-f8z-/ekonomika.aspx?c=A130328_213325_ekonomika_brd) [cit. 15. 11. 2015]. Pojišťovny nesmí krátit plnění klientům zkrachovalých cestovek, rozhodl soud. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/pojistovny-nesmi-kratit-plneni-klientum-zkrachovalych-cestovek-rozhodl-soud--1193705?print=1](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/pojistovny-nesmi-kratit-plneni-klientum-zkrachovalych-cestovek-rozhodl-soud--1193705?print=1) [cit. 15. 11. 2015]. ACK ČR: Rozsudek ohledně odškodnění klienta pojišťovnou potvrzen. Dostupné z: <http://www.ackcr.cz/tiskove-zpravy/rozsudek-ohledne-odskodneni-klienta-pojistovnou-potvrzen/> [cit. 15. 11. 2015].

<sup>30</sup> Srov. např. Náhradu zájezdu lze žádat čtyři roky po krachu cestovky. Dostupné z: [http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nahradu-zajezdu-lze-zadat-ctyri-roky-po-krachu-cestovky-1212090#utm\\_medium=sel-fpromo&utm\\_source=e15&utm\\_campaign=copylinkhttp://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nahradu-zajezdu-lze-zadat-ctyri-roky-po-krachu-cestovky-1212090](http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nahradu-zajezdu-lze-zadat-ctyri-roky-po-krachu-cestovky-1212090#utm_medium=sel-fpromo&utm_source=e15&utm_campaign=copylinkhttp://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nahradu-zajezdu-lze-zadat-ctyri-roky-po-krachu-cestovky-1212090) [cit. 15. 11. 2015]. Pojišťovny by podle ÚS měly v případě krachu cestovní kanceláře vyplácet celou cenu zájezdu. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/pojistovny-by-podle-us-mely-v-pripade-krachu-cestovni-kancelare-vyplacet-celou-cenu-zajezdu--1514408](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/pojistovny-by-podle-us-mely-v-pripade-krachu-cestovni-kancelare-vyplacet-celou-cenu-zajezdu--1514408) [cit. 15. 11. 2015]. Podle Ústavního soudu by pojišťovny měly po krachu vyplácet celou cenu zájezdu. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/podle-ustavniho-soudu-by-pojistovny-mely-po-krachu-vyplacet-celou-cenu-zajezdu?browser=mobi> [cit. 15. 11. 2015]. Při krachu cestovky musí pojišťovna zaplatit vše, řekl soud. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/finance/pri-krachu-cestovky-musi-pojistovna-zaplatit-vse-rekl-soud/r~8c6c1d582fa811e5b4780025900fea04/> [cit. 15. 11. 2015].

<sup>31</sup> Nejvyšší soud ČR se dokonce proti absolutní závaznosti nálezů Ústavního soudu vymezil usnesením sp. zn. 5 Tz 250/2001, v němž uvedl: „Pro obecné soudy až dosud není upravena a neexistuje jakákoliv závaznost nálezů Ústavního soudu pro jejich rozhodování, pokud nejde o rozhodování ve věci, v níž Ústavní soud již zrušil rozhodnutí obecného soudu a vyslovil přítom právní názor o tom, které úkony a doplnění

soudu bude působit silou přesvědčivosti. Ke dni sepsání tohoto článku, tedy v relativně krátké době po vydání nálezu, už ostatně autorka zaznamenala ve dvou věcech rozsudek ve prospěch klientů s odkazem na náleze Ústavního soudu.<sup>32</sup>

#### PRAKTICKÝ DOPAD NA JEDNÁNÍ DOTČENÝCH SUBJEKTŮ

Pojišťovny byly po celou dobu trvání sporu konzistentní ve své argumentaci zastávané před soudem a důsledně ji respektovaly v komunikaci s klienty, kteří se na ně obraceli s žádostmi a předžalobními výzvami, ale také v komunikaci s cestovními kanceláři, státem i médií.

Pojišťovna Generali navíc již v roce 2012 vytáhla do boje zavedením zcela nového typu pojištění, tzv. cestovní pojištění pro případ neuskutečnění zájezdu, které mělo suplovat pojištění záruky pro případ úpadku, jelikož zákon č. 159/1999 Sb., podle pojišťoven neochrání klienty dostatečně.<sup>33</sup>

Na postoj pojišťoven nic nezměnil ani náleze Ústavního soudu v červenci 2015. Na základě několika nových klientských výzev k plnění se autorka od pojišťovny dozvěděla, že pojišťovna sice rozhodnutí Ústavního soudu respektuje, ale pouze v daném projednávaném případě klienta zkrachovalé cestovní kanceláře I. Parkam Holidays. Pokud jde o plnění v dalších případech je pojišťovna toho názoru, že:

*„proti Nálezu Ústavního soudu, jenž sám zdůrazňuje, že není nejvyšší instancí soudního řízení, stojí rozporná, i opačná rozhodnutí obecných soudů. Musíme vzít v úvahu, že působnost k sjednocení judikatury svěruje Nejvyššímu soudu České republiky (ust. § 14 zákona č. 6/2002 Sb.), nikoli soudu ústavnímu. Konečně jsme povinni respektovat i zákonný příkaz, ukládající pojišťovnám obezřetnost při podnikání. To především zahrnuje respekt k právním normám, jež pojišťovnictví regulují. Požadavek na poskytnutí pojistného plnění nad rámec sjednaného pojistného limitu však není dle našeho názoru v souladu s právními povinnostmi pojišťoven vyplývajícími zejména ze zákona o pojišťovnictví a zákona o pojistné smlouvě. Podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu je zákonnou povinností cestovní kanceláře sjednat pojištění za pojistnou částku minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, na částku minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce. Pojistná smlouva výše uvedené cestovní kanceláře byla uzavřena na základě cestovních kanceláři doložených údajů plně v souladu s platnými předpisy České republiky.*

*Pojistná smlouva se mj. řídí ustanoveními zákona č. 37/2004 Sb., zákon o pojistné smlouvě. Podle ustanovení § 28 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě je pojist-*

---

*je obecný soud povinen provést. Soudci obecných soudů jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat (čl. 82 Ústavy) a soudce je při rozhodování vázán zákonem (čl. 95 odst. 1, věta před středníkem Ústavy).“ Rovněž Ústavní soud se v nálezu sp. zn. III. 127/96 vyjádřil, že „si je dobře vědom, že rozhodnutí o ústavní stížnosti zavazují pouze pro daný případ a nemají precedenční povahu“.*

<sup>32</sup> Srov. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 8 č.j. 12 C 230/2013-227 ze dne 24. 9. 2015 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 8 ve věci sp. zn. 30 C 230/2013 ze dne 11. 11. 2015.

<sup>33</sup> První cestovní pojištění pro případ neuskutečnění zájezdu. Dostupné z: <http://www.general.cz/tiskove-zpravy/prvni-cestovni-pojistení-pro-případ-neuskutečnění-zájezdu> [cit. 15. 11. 2015].

né plnění pojistitele omezeno horní hranicí, tedy limitem pojistného plnění. Odst. 3 téhož paragrafu stanoví, že limit pojistného plnění se stanoví na návrh pojistníka, v tomto případě tedy cestovní kanceláře. Pojišťovna není oprávněna určit limit pojistného plnění ani kontrolovat jeho dostatečnost z hlediska objemu možných závazků cestovní kanceláře.

Protože limit pojistného plnění, který si sjednala cestovní kancelář, nebyl dostatečný pro úhradu nároků vznesených jejími klienty v plné výši, plně v souladu s pojistnými podmínkami a pojistnou smlouvou, vyplatila Generali Pojišťovna a.s. pojistné plnění jednotlivým klientům cestovní kanceláře poměrně. Výše poskytnutého plnění odpovídá poměru cestovní kancelářů sjednaného limitu pojistného plnění vůči součtu všech vznesených oprávněných nároků jejich klientů.<sup>34</sup>

Jinými slovy, pojišťovna stále odmítá plnit jinak než oproti pravomocnému rozsudku, který jí ukládá povinnost k plnění ve stanovené výši.

Spory zcela jednoznačně podnítily Ministerstvo pro místní rozvoj k přípravě novely zákona č. 159/1999 Sb.<sup>35</sup> Navrhované změny textu směřovaly jednoznačně k odstranění výkladových pochybností o tom, že existuje povinnost pojišťoven ke stoprocentnímu plnění.<sup>36</sup> Byť byla příprava novely využívána pojišťovnami v řízeních před soudem jako důkaz o tom, že platná a účinná novela se stoprocentním plněním nepočítá, Ministerstvo pro místní rozvoj od počátku sporů trvalo na tom, že je tomu jinak.<sup>37</sup> Nález Ústavního soudu pravděpodobně přispěl k tomu, že Poslanecká sněmovna předloženou novelu dne 16. 9. 2015 v navrhovaném znění schválila.<sup>38</sup> Předložená novela zákona nakonec nebyla schválena v navrhovaném znění. Ministerstvo pro místní rozvoj relativizovalo svůj několik let trvající postoj a v průběhu projednávání návrh novely Senátem připustilo omezení pojistného plnění a přislíbilo vytvoření tzv. garančního fondu.<sup>39</sup> Důvody k tomuto postupu však leží v politické rovině, zcela mimo rámec probíhajících soudních sporů.<sup>40</sup> Z pohledu dlouholetých klientských sporů je náhlá změna pozice Ministerstva pro místní rozvoj nekoncepční a pro klienty spíše skličující.

<sup>34</sup> Vyjádření Pojišťovny Generali k předžalobní výzvě klienta ze dne 14. 9. 2015.

<sup>35</sup> Text novely předložený vládou Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky je dostupný jako sněmovní tisk 276/0, část č. 1/6 z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=276&CT1=0> [cit. 7. 2. 2015].

<sup>36</sup> Viz navrhované znění § 6 zákona o cestovním ruchu, který ještě podle sněmovního tisku č. 276, který schválila Poslanecká sněmovna, zněl: „*pojistný limit nesmí být nižší než 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce, přičemž tento limit pojistného plnění musí být sjednán tak, aby v případě pojistné události, kterou je úpadek cestovní kanceláře, byly uspokojeny všechny nároky zákazníků*“.

<sup>37</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj ostatně poskytl žalobcům v soudních řízeních v tomto smyslu své stanovisko.

<sup>38</sup> Tisková zpráva MMR ze dne 16. 9. 2015: Ochrana spotřebitelů na prvním místě. Dostupná z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Novela-MMR-ochrani-klienty-ne-poctivych-cestovek> [cit. 15. 11. 2015].

<sup>39</sup> Tisková zpráva MMR ze dne 25. 10. 2015 Ochrana trhu i spotřebitelů v cestovním ruchu je zachována. Dostupná z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Ochrana-trhu-i-spotrebitelu-v-cestovnim-ruchu-je-zachovana> [cit. 15. 11. 2015].

<sup>40</sup> V souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015 a s připravovanou novelou zákona č. 159/1999 Sb. se desítkám cestovních kancelářů na podzim roku 2015 dostalo od jejich pojišťoven nepřijemného sdělení, a sice obdrželi oznámení o výpovědi jejich pojistné smlouvy s následujícím odůvodněním: „*novela zákona 159/1999 Sb., která byla dne 16. 9. 2015 v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky schválena, ukládá pojišťovněm povinnost poskytovat pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře bez jakéhokoli limitu pojistného plnění. Tato změna však zcela odporuje základním principům pojištění.*“



## ZÁVĚR

Od roku 2012 doposud trvá spor mezi klienty cestovních kanceláří, které se očitly v úpadku, a pojišťovny, které popírají, že by měly v situaci, kdy byla cestovní kancelář podle jejich slov „podpojištěna“, vyplácet klientům pojistné plnění ve výši plné ceny zaplacené cestovní kanceláří za zájezd. Jedná se o čistě právní spor, kterému je však věnována nezanedbatelná mediální pozornost a který má praktické dopady na jednání jím přímo nebo nepřímo dotčených osob, tj. klientů, pojišťoven, cestovních kanceláří i státu, zejména Ministerstva pro místní rozvoj. Praxe ukázala, že soudy, byť podléhají jistým názorovým vlnám, nejsou jednotny v posouzení právní otázky na pozadí sporu. A to platí nejen pro soudy na úrovni nejnižších instancí, ale také pro úroveň odvolací, ba co víc, i pro různé senáty Ústavního soudu.

Spory jsou velice zajímavé z pohledu unijního práva, jelikož řešení právní otázky je závislé na rozsahu aplikace unijního práva ve věci. Jednotlivé rozsudky jsou sondou do schopnosti českých soudů vykládat právo ČR, v konkrétním případě zejména zákon č. 159/1999 Sb., eurokonformně, tj. v souladu s cílem a účelem směrnice 90/314. V tomto ohledu rozsudky prvoinstančních soudů poukazují na jistou nevyrovnanost soudů, pokud jde o pochopení unijního rozměru sporu. Zatímco některé soudy neměly s pochopením požadavku vyložit právo ČR v souladu se směrnicí problémy, jiné nepochopily, že úlohou soudu ČR není posuzovat, zda požadavky, které na ČR klade směrnice, jsou přípustné.

Spory byly od počátku sledovány všemi médii a postupně se informace o jejich průběhu stala jakýmsi evergreenem. Nejinak tomu bude minimálně v následujícím roce, jelikož ani náleze Ústavního soudu s pravděpodobností hraničící s jistotou nebyl posledním rozhodnutím ve věci. Nyní můžeme s napětím očekávat, zda Nejvyšší soud bude názorově ve shodě s Ústavním soudem přesvědčen, že cesta eurokonformního výkladu je nutná a nedává v konkrétním případě jinou možnost než žalobám klientů vyhovět.

Bez ohledu na postup soudů ve věci se sporné téma bude dozajista i v budoucnu skloňovat, jelikož Ministerstvo pro místní rozvoj, které v reakci na vznik sporů začalo již v roce 2012 připravovat novelu zákona o cestovním ruchu, jejímž cílem bylo ponechat břemeno stoprocentního plnění na pojišťovnách, v samém závěru legislativního procesu ustoupilo tlaku pojišťoven a cestovních kanceláří. Je však pochopitelné, že cestovní kanceláře se poté, co pojišťovny reagovaly na náleze Ústavního soudu a na schválení návrhu novely Poslaneckou sněmovnou, výpověďmi pojistných smluv, cítily existenčně ohroženy, a tedy tlak, který vytvořily na Senát, byl enormní. Návrh novely zákona č. 159/1999 Sb. v podobě odsouhlasené Senátem již tedy počítá s omezením pojistného plnění výši stanoveného limitu pojistného plnění. Pokud jde o aktuální znění zákona, který se použije na všechny běžící spory, setrvává Ministerstvo na svém stanovisku, že ten stanoví povinnost pojišťoven ke stoprocentnímu plnění.

---

*V rozsahu a za podmínek stanovených touto novelou zákona nebudeme schopni toto pojištění nadále poskytovat tak, abychom vždy plně zaručili splnění zákonné povinnosti jednat s odbornou péčí a postupovat obezřetně. Pokud v dalším legislativním procesu dojde ke změnám, které by nám umožnily v provozování tohoto pojištění pokračovat, můžeme se vrátit k jednání o další spolupráci s Vámi v této oblasti.“* Citovaný text byl použit z klientského spisu autorů.

Zdá se, že Ministerstvo pro místní rozvoj aktuálně nemá připravenou legislativu ani další nástroje k vytvoření garančního fondu, nebo jiného nástroje, který bude klienty uspokojovat nad rámec plnění poskytnutého z pojištění záruky pro případ úpadku. Jistěže ideálně by případů, kdy plnění nebude dostačovat, mělo být v budoucnu méně, a to také proto, že by pojišťovny měly být poučeny z předchozích nezdarů a jednat s odbornou péčí, k čemuž jsou povinny. Praxe je ale plná překvapení, a proto autorku nepřekvapí, když do doby, než stát garanční fond nebo jiný nástroj vytvoří, se ocitne v úpadku další cestovní kancelář. Situace bude pak po právní stránce ulehčena tím, že již bude evidentní, že tito zákazníci se mají obracet se svými nároky přímo na stát s žádostí o náhradu škody.

Právě s ohledem na nedávný legislativní vývoj hodnotí autorka vývoj celé sporné problematiky spíše hořce. Přes úspěchy klientů v několika jednotlivých případech, kde se klientům podařilo dosáhnout pravomocného rozsudku ve svůj prospěch a výplaty požadovaného plnění, což autorka vnímá i jako svůj profesní úspěch, je zřejmé, že stát ani po čtyřech letech sporů neposkytl klientům nástroj jak přímočaře, tj. aniž by se sami přičinili žalobou, získat plnění, na které mají podle směrnice 90/314 nárok.

Navíc, v případech, které byly skončeny pravomocně v neprospěch klientů, bude uplatnění nároku klienta na náhradu škody proti státu ještě procesně problematické. V některých případech totiž nedošlo ke zrušení pravomocného zamítavého rozsudku, což komplikuje postup klientů podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Soudní dvůr Evropské unie je v tomto ohledu naštěstí vždy o krok napřed a koncepční nástroje k ochraně práv nejen spotřebitelů vytváří. Pozitivní tečkou na závěr je tedy pro autorku a snad i pro některé dosud neúspěšné klienty, rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-160/14 *Ferreira da Silva*.<sup>41</sup>

Poznámka: Článek byl zpracován v listopadu 2015, další změny zejména z konce června 2016 již nejsou zachyceny.

JUDr. Klára Dvořáková (rozená Havlíčková), M.A.  
Holubová advokáti s.r.o.  
klara.dvorakova@holubova.cz

---

<sup>41</sup> Rozsudek SDEU C-160/14, EU:C:2015:565 v tomto rozsudku mimo jiné uvedl: „Unijní právo, a zejména zásady vyslovené Soudním dvorem v oblasti odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva vnitrostátním soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je třeba vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které vyžadují předchozí zrušení rozhodnutí, jež způsobilo újmu a které vydal tento soud, třebaže takovéto zrušení je prakticky vyloučeno.“

PŘÍPRAVA ZÁKONA  
O PODPOŘE ROZVOJE CESTOVNÍHO RUCHU  
A OTÁZKY REGIONALIZACE CESTOVNÍHO RUCHU



## PŘÍPRAVA ZÁKONA O PODPOŘE ROZVOJE CESTOVNÍHO RUCHU A JEHO VÝZNAM V KONTEXTU POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ REPUBLICE

RADEK CHALOUPKA

**Abstract: Preparation of Tourism Act Development Support and its Importance in Context of the Tourism Policy in the Czech Republic**

Complex tourism regulation in the form of a special act is a problem discussed in the Czech Republic for many years. The reason is current tourism regulation which from the view of implementing tourism policy poses a risk to the state that no systemic framework is formed which has high potential of causing wastefulness, ineffectiveness and uselessness of public expenditure. Key problem are vaguely adjusted competences on the level of state administration and autonomous regions that limit implementation of principles of destination management and tourism policy as the part of economic policy of the Czech Republic. Such situation prevents better use of tourism potential regardless of increasing importance of tourism for economy, in relation to developed foreign destinations, it also leads to loss in its competitiveness.

Only dealing with the basic problems can result in change of current situation. Adjustment of current tourism legislation is not sufficient solution. It means to set up a whole new tourism regulation that creates systemic framework for implementing tourism policy. For those reasons the complex tourism regulation is broadly discussed as the systemic solution.

Defence of the new regulation as the norm of administrative law with the linkages to the private law that is being seriously prepared since 2010, is in current situation of public sector very difficult. Insufficient support of argumentation, overall low political support and divided attitude of stakeholders of the companies within the area of tourism (both public and private) led to temporary non-approval with the draft law and which has led to suspension of its processing.

**Key words:** tourism, tourism policy, Tourism act development support, public administration, destination management

**Klíčová slova:** cestovní ruch, politika cestovního ruchu, zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu, veřejná správa, destinační management

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.41

### ÚVOD

Komplexní právní úprava odvětví cestovního ruchu v podobě samostatného zákona je v České republice s různou intenzitou mnoho let otázkou diskutovanou širokou odbornou veřejností. Ministerstvo pro místní rozvoj, které je věcně příslušným ústředním orgánem státní správy ve věcech cestovního ruchu, se doposud nepodařilo

obhájit legitimitu jeho vytvoření. Nutno podotknout, že ani v rámci celého sektoru nebyla prozatím nalezena shoda na tom, co všechno by zcela nový zákon upravující cestovní ruch měl řešit.

Pro správné pochopení dlouholeté snahy upravit cestovní ruch v České republice v samostatném zákoně je nutné vymezit současnou právní úpravu odvětví, která vychází ze současného systému veřejné správy České republiky a vytváří tak podmínky pro rozvoj odvětví a uplatňování (formování, realizaci, kontrolu a hodnocení) politiky cestovního ruchu na úrovni státu, krajů, měst a obcí. Současně nezbyvá nic jiného než se také zabývat praktickými problémy a současnou situací odvětví cestovního ruchu, které potřebu zákona u různých zainteresovaných subjektů vyvolávají.

## VYMEZENÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Cestovní ruch je významným socioekonomickým fenoménem. V rámci národního hospodářství je odvětvím stimulujičím ekonomický rozvoj regionů s četnými multiplikačními a synergickými efekty. Tento charakter cestovního ruchu je dán zejména jeho horizontálními vazbami s celou řadou odvětví. Vzájemné působení mezi odvětvími a cestovním ruchem vyžaduje řízení a koordinování, což vytváří prostor pro uplatnění politiky cestovního ruchu.

Obecně lze politiku definovat jako vědomou podporu nebo správu věcí veřejných případně umění řídit stát. Politiku cestovního ruchu poté můžeme vymezit jako souhrn metod a nástrojů, kterými stát a jeho orgány (nositelé) zasahují do rozvoje cestovního ruchu v zájmu naplnění stanovených cílů<sup>1</sup> nebo cílené, organizované plánování, ovlivňování reality a budoucnosti cestovního ruchu prostřednictvím různých nositelů.<sup>2</sup> Politika cestovního ruchu je realizována na úrovni nadnárodní, národní, regionální a případně také místní s tím, že veřejná správa a její orgány mají rozhodující úlohu při jejím vytváření a realizaci.<sup>3</sup>

Různými autory je uváděna celá řada argumentů obhajující legitimitu politiky cestovního ruchu respektive důvody intervencí veřejného sektoru do tohoto odvětví, které vycházejí z mikroekonomických a makroekonomických souvislostí. Na druhé straně se můžeme setkat i s četnou argumentací, která cestovní ruch považuje především za podnikatelský sektor, do kterého by stát měl omezit své zásahy na minimum. Odpůrci často argumentují neefektivitou veřejných intervencí a narušováním konkurenčního prostředí.<sup>4</sup> V České republice je celková efektivita politiky cestovního ruchu kritizována. Je možné najít mnoho příkladů, kde zásahy ze strany státu vedly k narušení konkurenčního prostředí nebo měly charakter nehospodárně vynaložených veřejných

<sup>1</sup> HOLEŠINSKÁ, A.: *Destinační management jako nástroj regionální politiky cestovního ruchu*. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2010.

<sup>2</sup> FREYER, W.: *Tourismus – Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie*. München, 2005.

<sup>3</sup> ŠAUER, M.: *Podpora cestovního ruchu z veřejných financí*. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2008, a GÚČIK, M.: *Cestovní ruch: politika a ekonomia*. Banská Bystrica, 2011.

<sup>4</sup> Těmito otázkami se blíže zabývá ve své disertační práci ŠAUER, M.

prostředků. Mezi nejčastější příklady bývá udáváno nehospodárné využití finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie, které byly v některých případech využity na podporu projektů s pochybným dopadem nebo přímo narušily konkurenční prostředí cestovního ruchu.

Teorie definuje různé přístupy k politice cestovního ruchu, nejčastěji rozlišuje politiku pragmatickou, politiku řádu, strukturální politiku, koncepčně – dogmatickou politiku nebo politiku jako normativní součást destinačního managementu.<sup>5</sup> V České republice je nejčastěji uplatňována zejména koncepčně-dogmatická politika cestovního ruchu, která je určována koncepčními a strategickými dokumenty na různé úrovni jejich institucionálního zajištění vycházející ze systému veřejné správy. Formální legitimita politiky cestovního ruchu v takovém případě vychází z platných právních předpisů.

## POLITIKA CESTOVNÍHO RUCHU ČESKÉ REPUBLIKY A VEŘEJNÝ SEKTOR

Základní systémový rámec pro uplatňování politiky cestovního ruchu veřejným sektorem definuje zejména zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Na formování politiky cestovního ruchu má rovněž vliv celá řada speciálních právních předpisů z oblasti správního, soukromého a obchodního práva, které jednak vymezují její rámec anebo představují v podobě dalších zákonů, vyhlášek a technických norem její regulační nástroje.

Stávající legislativní prostředí stanovuje základní rozsah kompetencí vybraných subjektů veřejné správy a dává tak konkrétním institucím formální legitimitu stanovovat cíle politiky cestovního ruchu nebo ovlivňovat způsob jejího uplatňování. Jednoduše řečeno stát prostřednictvím právních předpisů svěřuje různým subjektům veřejné správy mandát přímo politiku cestovního ruchu vytvářet nebo jí alespoň významně ovlivňovat. Samotná podstata pověření vybraných institucí formováním politiky cestovního ruchu je oprávněná a vyplývá z legitimacy a účelnosti zasahování státu do tohoto odvětví. Hlavní problém však spočívá v obecnosti tohoto mandátu, který definuje stávající legislativa a celkový systém veřejné správy. Konkrétní zákonná ustanovení se ve vztahu k cestovnímu ruchu omezují na jednoduchá konstatování, které dávají relativně vágní rámec institucím, které se na formování politiky cestovního ruchu podílejí.

Dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je ministerstvo pro místní rozvoj ústředním orgánem státní správy ve věcech cestovního ruchu. Konkrétní vymezení kompetencí včetně jednoznačné odpovědnosti za formování politiky cestovního ruchu státu v tomto zákonu nenajdeme. Co přesně, bude ministerstvo pro místní rozvoj ve věcech cestovního ruchu vykonávat, není v tomto zákoně přesně stanoveno. Konkrétní kompetence je ministerstvu stanovena pouze ze zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání

<sup>5</sup> BIEGER, T.: *Management von Destinationen und Tourismus Organisationen*. München, 2006.

v cestovním ruchu, který je však nástrojem politiky cestovního ruchu upravující pouze její dílčí část. Pořízení Koncepce státní politiky cestovního ruchu jako základního dokumentu politiky cestovního ruchu není nijak legislativně zakotveno, a to včetně jejich finančních a marketingových nástrojů, kterými ministerstvo disponuje. Výsledkem tak je, že ani agentura CzechTourism jako klíčová instituce, která je nositelem státní politiky cestovního ruchu a její nástrojem v oblasti propagace České republiky, není přímo zakotvená v žádném právním předpisu. Obdobná situace je i v případě základního finančního nástroje ministerstva v podobě Národního programu podpory cestovního ruchu. Bližší představu o agendě ministerstva pak můžeme najít již jen v jeho organizačním řádu, který je však jednostranným institucionálním aktem, jehož závaznost je možné posuzovat pouze z pohledu platnosti dokumentu jako interní směrnice úřadu. Výkon agendy cestovního ruchu se tak významně odvíjí od politického vedení ministerstva a nemusí tak být v souladu s dlouhodobými zájmy odvětví.

Dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), je cestovní ruch svěřen do samostatné působnosti krajů, přičemž zákon stanovuje možnost zastupitelstvu schvalovat koncepci rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění. V zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), mohou obce vykonávat úkoly v oblasti cestovního ruchu v rámci spolupráce prostřednictvím svazku obcí. V zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, nalezneme obdobnou úpravu umožňující spolupráci v oblasti cestovního ruchu prostřednictvím svazku obcí a navíc v přenesené působnosti dává zákon městským částem možnost zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky potřebné pro jejich rozvoj a pro uspokojování potřeb občanů městských částí možnost i v oblasti cestovního ruchu. Konkrétní vymezení činností realizovaných v samostatné působnosti krajů nebo v rámci spolupráce obcí, není v cestovním ruchu na úrovni samosprávy přesněji vymezeno a významně se odvíjí od politického vedení krajů nebo obcí. Každý kraj nebo obec si tak dle svého uvážení formuje vlastní politiku cestovního ruchu včetně jejich nástrojů a nositelů. Tento předpoklad byl ověřen i v nezávislých studiích, které potvrdily, že cestovní ruch je na samosprávné úrovni na politických rozhodnutích významně závislý.<sup>6</sup>

Současná právní úprava cestovního ruchu představuje z pohledu uplatňování politiky cestovního ruchu pro stát riziko, které již ve svém základu vytváří nesystémové prostředí s vysokým potenciálem nehospodárnosti, neefektivit a neúčelnosti veřejných výdajů. Instituce veřejného sektoru, které mají formální legitimitu pro uplatňování politiky cestovního ruchu, nejsou žádným způsobem ze strany státu zavázány ke vzájemné spolupráci a v oblasti cestovního ruchu mohou sledovat pouze své vlastní cíle. Navíc chybí nástroj jakékoliv zpětné kontroly, kterým by stát mohl účinně sledovat a vyhodnocovat politiku cestovního ruchu a kontrolovat veškeré veřejné výdaje.<sup>7</sup>

Dle studie společnosti KPMG ČR zpracované pro ministerstvo pro místní rozvoj vyplývá, že v roce 2011 bylo na podporu cestovního ruchu veřejným sektorem vynaloženo minimálně 3,8 mld. Kč. K tomu dle Zprávy o vyhodnocení Koncepce státní politiky

<sup>6</sup> PLZÁKOVÁ, L. – STUDNIČKA, P. – VRCHOTOVÁ, M.: *Organizace cestovního ruchu v krajích a turistických regionech České republiky*. Praha, 2012.

<sup>7</sup> Nejvyšší kontrolní úřad jako kontrolní orgán má pravomoc kontrolovat veřejné výdaje poskytované státní správou (včetně evropských fondů), nikoliv výdaje poskytované samosprávou.



cestovního ruchu ministerstva pro místní rozvoj bylo v letech 2007–2014 ze strukturálních fondů EU do cestovního ruchu investováno průměrně 7 mld. Kč ročně. Rozhodně nelze označit tyto veřejné prostředky jako marginální a umožnit, aby byly vynakládány v takto rizikovém prostředí, ve kterém je politika cestovního ruchu více závislá na politickém rozhodování, dílčích zájmech, než na koncepčním přístupu.

I přes nesystémový přístup veřejného sektoru cestovních služeb v České republice dosahuje relativně dobré výkonnosti se stále rostoucím významem pro ekonomiku. Dle posledních údajů se podílel 2,9 % na HDP, 4,55 % na celkové zaměstnanosti<sup>8</sup> a do veřejných rozpočtů na daních přináší průměrně 93 mld. Kč ročně.<sup>9</sup> Tato výkonnost je do jisté míry daná také tím, že cestovní ruch je dlouhodobě globálně rostoucím odvětvím, Česká republika disponuje kvalitními výchozími lokalizačními předpoklady a trh cestovního ruchu je tvořen subjekty, které se flexibilně naučily přizpůsobovat a reagovat na změny tržní situace. Měřítkem výkonnosti České republiky, by však nemělo být vlastní uspokojení z dosahovaných výsledků, ale porovnávání výkonnosti českého cestovního ruchu s jinými odvětvími národního hospodářství a s nejbližšími konkurenty. V tomto srovnání je pozice cestovního ruchu o poznání horší, neboť dlouhodobě jeho podíl na HDP spíše stagnuje<sup>10</sup>, přičemž ani často používané mezinárodní srovnání s Rakouskem a Švýcarskem nevyznívá pro Českou republiku dobře.<sup>11</sup> Můžeme najít mnoho příkladů z jiných odvětví, ve kterých byla počáteční konkurenční výhoda vyčerpána a není důvod si myslet, že stejná situace nemůže nastat i v cestovním ruchu. Ze strany veřejného sektoru je poněkud riskantní přistupovat takto nesystémově k odvětví, které disponuje tak vysokým potenciálem a předpoklady k celkové výkonnosti.

## POLITIKA CESTOVNÍHO RUCHU JAKO INTEGRÁLNÍ SOUČÁST HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Politika cestovního ruchu je také definována jako integrální součást hospodářské politiky státu.<sup>12</sup> Není proto možné na ní nahlížet izolovaně prostřednictvím institucí, které mají k jejímu uplatňování formální legitimitu. Na politiku cestovního ruchu mají totiž také vliv rozhodnutí institucí, kterým rozvoj cestovního ruchu nebyl přímo svěřen do kompetence, což vede k tomu, že se fakticky i ty stávají její součástí. Teorie cestovního ruchu takové instituce označuje jako její nositele, přičemž s ohledem na provázanost cestovního ruchu v rámci hospodářské politiky se jedná o většinu z nich. Přestože Koncepce státní politiky cestovního ruchu společné cíle stanovuje alespoň

<sup>8</sup> Satelitní účet cestovního ruchu, Český statistický úřad, poslední známé oficiální údaje za rok 2013.

<sup>9</sup> Průměrné přínosy za období 2006–2011, Studie společnosti KPMG ČR zpracované pro ministerstvo pro místní rozvoj.

<sup>10</sup> Dle Satelitního účtu cestovního ruchu od roku 2003 klesl podíl na HDP z 3,5 na 2,9 % v roce 2013 (předběžná data).

<sup>11</sup> Porovnání výkonnosti lze demonstrovat např. prostřednictvím Indexu mezinárodní konkurenceschopnosti cestovního ruchu, ve kterém Německo, Švýcarsko a Rakousko v roce 2015 figurují na 3., 6., 12. místě na rozdíl od České republiky, která je 37.

<sup>12</sup> METELKOVÁ, P.: Pragmatická politika cestovního ruchu na příkladu Švýcarska. In *IX. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno, 2006, od s. 221–228.

na úrovni státních institucí, v jejím praktickém uplatňování, jsou její reálné výsledky obtížně prokazatelné, neboť horizontální koordinace funguje jen omezeně a vertikální koordinace nefunguje téměř vůbec.<sup>13</sup> Najít můžeme mnoho příkladů, kdy rozhodnutí ústředních orgánů státní správy, ale i četná rozhodnutí na úrovni samosprávy měla na odvětví cestovního ruchu významné dopady, aniž by byla součástí jakékoliv koncepce nebo byla z pohledu dopadů na cestovní ruch odpovědně posouzena. Aktuálním příkladem s významným dopadem na cestovní ruch může být rozhodnutí České národní banky dlouhodobě působit na oslabení hodnoty české koruny. Ačkoliv dopady tohoto opatření na cestovní ruch nebyly prozatím blíže zkoumány, je možné z povahy cestovního ruchu jako exportního odvětví předpokládat, že budou celkově pozitivní. Nicméně k žádnému serióznímu posouzení z pohledu politiky cestovního ruchu nedošlo.

Stát by tak měl prostřednictvím svých institucí vytvořit prostředí, které umožní uplatňovat politiku cestovního ruchu systémovým způsobem. Na politiku cestovního ruchu jako na integrální součást hospodářské politiky bychom proto měli nahlížet jako na jeden celek, který směřuje k celkové institucionální schopnosti veřejné správy vytvářet prostředí pro její uplatňování. Celková schopnost veřejné správy institucionálně naplňovat stanové cíle v oblasti cestovního ruchu by pak měla být měřítkem její efektivity. Tento předpoklad neznamena její formulování prostřednictvím jednoho koncepčního dokumentu, ve kterém budou stanoveny shodné cíle, nýbrž prostředí pro uplatňování politiky cestovního ruchu musí zajistit její jednotné směřování včetně požadavků na provázání dílčích koncepcí a společnou koordinaci jejich nástrojů a nositelů. Současně by také měla být dosažena rovnováha mezi požadavky na politiku cestovního ruchu a legitímními zájmy jednotlivých veřejných institucí.

## POLITIKA CESTOVNÍHO RUCHU JAKO SOUČÁST DESTINAČNÍHO MANAGEMENTU

Politika cestovního ruchu v České republice však není jen věcí veřejného sektoru. Jako normativní součást destinačního managementu<sup>14</sup> jí významně uplatňují zejména organizace destinačního managementu, jejichž cílem je zajišťovat kooperaci a koordinaci subjektů cestovního ruchu v destinaci. Výsledkem činnosti destinačního managementu by mělo být vybudování atraktivních destinací cestovního ruchu jako základu konkurenceschopnosti odvětví cestovního ruchu. Funkční destinační společnosti by měly mít vazbu na území a jeho potenciál a vycházet ze spolupráce soukromých, neziskových a veřejných subjektů, které zde působí.

---

<sup>13</sup> Horizontální koordinaci politiky cestovního ruchu je myšlena její koordinace na úrovni státní správy. Vertikální koordinaci potom její koordinace mezi státní správou a samosprávou.

<sup>14</sup> Destinační management, neboli řízení destinace, lze definovat jako specifickou formu řízení, která spočívá v procesu založeném na kooperaci (spolupráci) mezi jednotlivými zainteresovanými aktéry cestovního ruchu a na koordinaci v oblasti plánování, organizování a rozhodování v destinaci, přičemž klíčovými faktorem úspěšné realizace destinačního řízení je vzájemná komunikace: HOLEŠINSKÁ, A.: *Destinační management jako nástroj regionální politiky cestovního ruchu*. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2010.

Organizace destinačního managementu jsou však v České republice na rozdíl od Rakouska, Švýcarska a jiných turisticky vyspělých zemích zakládány spíše institucionálním rozhodnutím veřejného sektoru, kterým jsou také financovány. Stávají se tak mnohdy nástrojem pro uplatňování zájmů veřejného sektoru, než funkčními společnostmi, jejichž cílem je budování atraktivity a konkurenceschopnosti destinací. Tyto organizace často nemají přirozenou vazbu na předpoklady a potenciál území nebo nefungují jako skutečná platforma pro spolupráci subjektů v destinaci. Přístup veřejného sektoru a stávající institucionální prostředí politiky cestovního ruchu tak omezují uplatňování principů destinačního managementu, ačkoliv by mělo být jejím základem. Podnikatelské subjekty, které se mají stát přirozeným iniciátorem tohoto přístupu, nemají důvod vznik organizací destinačního managementu iniciovat a financovat. Do neefektivního prostředí, kde dochází k narušování konkurenčního prostředí a nesystémovým zásahům ze strany veřejného sektoru, žádný podnikatel své prostředky nevloží. Jedním ze základních cílů veřejného sektoru by tak mělo být odstranění těchto příčin a vytvoření prostředí, které bude zejména podnikatelské subjekty k financování a rozvoji organizací destinačního managementu motivovat.

## ZÁKON O PODPOŘE ROZVOJE CESTOVNÍHO RUCHU JAKO SYSTÉMOVÝ NÁSTROJ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ REPUBLICE

Dobrovolné koordinační nástroje svůj účel neplní. Zachování současné právní úpravy cestovního ruchu tak není řešením a oprávněně bývá označováno za příčinu vzniku nesystémového prostředí s vysokým rizikem neefektivity. Odstranění příčin může přinést pouze změna stávajícího stavu tak, aby nová právní úprava vytvořila alespoň základní systémový rámec pro uplatňování politiky cestovního ruchu.

V praxi je obtížně představitelné, že pouze novelizace stávajících právních předpisů může být dostatečná.<sup>15</sup> Jen do těchto právních předpisů totiž není možné zahrnout požadavky, které vyžaduje vytvoření systémového prostředí pro uplatňování politiky cestovního ruchu. Jednoduché řešení stávající situace např. odebráním kompetencí cestovního ruchu z úrovně státní správy nebo samosprávy, je nejen politicky obtížně proveditelné, ale ani není v souladu s požadavkem na vytvoření systému.

Úprava cestovního ruchu prostřednictvím samostatného zákona jako nástroje pro zajištění systémového prostředí politiky cestovního ruchu je koncepčním řešením, které je zakotveno v aktuální platné Koncepci státní politiky cestovního ruchu ČR na období 2014–2020.<sup>16</sup> Zároveň je to řešení legitimní, neboť umožňuje efektivněji usměrňovat politiku cestovního ruchu a vede k hospodárnějšímu vynakládání veřejných prostředků a umožňuje vytvořit podmínky pro uplatňování principů destinačního managementu.

---

<sup>15</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>16</sup> Schváleno vládou usnesením č. 220 ze dne 27. března 2013.

Zákon o podpoře cestovního ruchu je normou správního práva a jako takový se musí vyrovnat se současným stavem veřejné správy, který je katastrofální.<sup>17</sup> Zřejmě i tato situace přispěla k tomu, že přestože se zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu seriózně připravuje již od roku 2010, nepodařilo se ministerstvu pro místní rozvoj jeho význam doposud obhájit. Dosavadním maximem bylo projednávání věcného záměru zákona, které však vždy skončilo v legislativním procesu ještě před předložením do vlády.<sup>18</sup> Výsledkem bylo, že po téměř 5 letech práce ministerstvo pro místní rozvoj stáhlo předložení věcného záměru zákona z plánu legislativních úkolů vlády, což znamená faktické zastavení jeho další přípravy.

Návrh zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu jako řešení navrhoval vytvoření třístupňové organizační struktury cestovního ruchu na úrovni stát, kraj, turistická oblast. Vedle institucionálního provázání veřejné správy v oblasti cestovního ruchu bylo jeho součástí uplatňování principů destinačního managementu na všech úrovních nově vytvořené organizační struktury.<sup>19</sup> Součástí návrhu byl systém financování, který měl zajistit adresnou alokaci veřejných prostředků a iniciovat financování zejména organizací destinačního managementu ze soukromých zdrojů.

## KLÍČOVÉ ARGUMENTY PROTI ZÁKONU O PODPOŘE ROZVOJE CESTOVNÍM RUCHU

Připomínek proti připravenému věcnému záměru zákona zejména ze strany legislativní rady vlády, ministerstva financí a ministerstva vnitra, bylo několik, včetně zpochybňování jeho podstaty samotné. Ty zásadní spočívaly v následujících argumentech:

- zákon nemůže upravovat politiku cestovního ruchu;
- zákonem nelze nařídit spolupráci subjektů cestovního ruchu;
- zákonem nelze nařídit krajům a obcím výkon určitých aktivit v rámci politiky cestovního ruchu, neboť tato spadá do jejich samostatné působnosti;
- organizace destinačního managementu na třetí úrovni řízení jsou soukromoprávní subjekty, přičemž stát není jejich zakladatel ani zřizovatel, a proto nemůže zasahovat do jejich činnosti;
- zákon nemůže upravovat financování organizací destinačního managementu, neboť by to znamenalo zavádění mandatorních výdajů, přičemž financování rozvoje cestovního ruchu na principu sdruženého financování (veřejný sektor, podnikatele) by v podstatě znamenalo vytvoření fondu cestovního ruchu.

Obecně lze k připomínkám uvést, že některé z nich mají charakter nepochopení účelů zákona, možná způsobené nedostatečnou či nesprávnou argumentací na jeho

<sup>17</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013, s. 161.

<sup>18</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo do legislativního procesu dvě verze věcného záměru zákona – první v roce 2011 a druhou přepracovanou v roce 2013.

<sup>19</sup> Připravovaný zákon definoval činnost organizací destinačního managementu na úrovni státní správy (CzechTourism), samosprávy (krajské destinační společnosti) a na úrovni turistických oblastí.

podporu. Jiné připomínky jsou spíše výsledkem nedostatečné politické podpory zákon prosadit a neochoty spolupracovat.

Zákon totiž skutečně nemůže upravovat politiku cestovního ruchu, a to alespoň ve smyslu požadavků na její obsah. Cílem zákona musí být vytvoření právního rámce / prostředí pro její uplatňování (formování, realizaci, kontrolu a hodnocení). Zákon je v tomto smyslu nástrojem politiky cestovního ruchu, nikoliv jejím tvůrcem, neboť ta musí i nadále zůstat v odpovědnosti legitimních subjektů. Ve vztahu ke spolupráci platí obdobný princip, neboť žádný zákon tohoto dosáhnout nemůže. Cílem zákona může být její usměrňování tak, aby se tato spolupráce odehrávala v souladu s vytvořeným rámcem pro uplatňování politiky cestovního ruchu. Právní rámec vytvořený zákonem by měl spolupráci subjektů cestovního ruchu podněcovat, nikoliv jí díky současně právní úpravě omezovat.

Mezi jednu z klíčových připomínek patří argument, že zákon zasahuje do samostatné působnosti krajů a obcí, neboť určuje co je předmětem jejich činnosti. Tato připomínka je sice pravdivá, ale platí pouze za stávající právní úpravy cestovního ruchu, která se stala příčinou problémů. Jak bylo uvedeno výše, vágně nastavená legitimita pro uplatňování politiky cestovního ruchu subjektům veřejného sektoru vytváří nesystémové a vysoce rizikové prostředí s potenciálem nehospodárně vynakládaných veřejných prostředků. Ve veřejném sektoru nalezneme mnoho příkladů, kdy stát do samostatné působnosti krajů zasahuje.<sup>20</sup> Činí tak nejen v souladu se stávající právní úpravou, ale především ve veřejném zájmu, za účelem kvalitnějšího výkonu veřejné správy a hospodárně vynakládaným veřejným prostředkům. Bohužel díky dlouhotrvajícímu stávajícímu stavu se dohoda na vymezení činností cestovního ruchu mezi státní správou a samosprávou hledá obtížně. Zejména kraje se od jejich vzniku v roce 2000 v cestovním ruchu etablovaly natolik, že každý z nich si legitimně vede svou politiku cestovního ruchu, což nalezení univerzálního řešení komplikuje. Právě nejednota mezi představiteli ministerstva pro místní rozvoj a krajů při řešení procesních požadavků zákona a vymezení odpovědností byla jedním z důsledků jeho odmítnutí.

Zásadní připomínky se vztahovaly také k vymezení třetí úrovně organizační struktury na úrovni turistických oblastí. Problematické již je vymezení právní formy organizací destinačního managementu, jejich vymezení v území a jejich vazby na podnikatelský sektor. Zákon, který je především normou správního práva se tím také dostává do roviny práva soukromého. V návrhu zákona byly stanoveny vhodné právní formy a kritéria, na jejichž základě mohly tyto organizace vznikat či se do nich transformovat. Stanovení pravidel pro organizace destinačního managementu bylo důležité zejména z důvodu jejich vazby na území a možností poskytování finanční podpory ze strany veřejného sektoru (stát, kraje, obce). Tím by byla odstraněna současná neefektivita v distribuci veřejných výdajů a zároveň by bylo umožněno tyto prostředky nasměrovat organizacím, které jsou schopné získávat soukromé zdroje. Ačkoliv zasahování do činnosti soukromoprávních subjektů patřilo mezi hlavní připomínky, tak výsledkem mělo být pouze vytvoření rámce, kterým bude veřejný sektor iniciovat podporu cestovního ruchu prostřednictvím principu destinačního managementu. Je celkem běžné v různých odvětvích

<sup>20</sup> Např. památková péče, stavební řád, územní plánování.

národního hospodářství, že veřejný sektor definuje pravidla pro soukromý sektor, který je na jejich základě oprávněn čerpat finanční podporu.<sup>21</sup> Podpora organizací destinačního managementu z veřejných zdrojů sice vyžaduje nastavení nových finančních toků, nicméně nemá podstatný vliv z pohledu celkových výdajů veřejného sektoru na cestovní ruch, neboť zákonem mělo dojít zejména k hospodárnějšímu využívání současně poskytovaných veřejných zdrojů.

## ZÁVĚR

Prozatímní neschválení ani věcného návrhu zákona byl do jisté míry předvídatelný výsledek, a to nejen z důvodu nedostatečné argumentace a schopnosti ministerstva vypořádat zásadní připomínky, ale zejména díky celkově nízké politické podpoře záměru a nejednotnému přístupu aktérů cestovního ruchu (veřejných i soukromých). Především rozdílné postoje aktérů cestovního ruchu, kteří mnohdy upřednostňovali své dílčí zájmy na úkor komplexního a systémového řešení, byly významnou příčinou výsledného stavu.

Přestože je posuzování reálných výsledků politiky cestovního ruchu velmi obtížné,<sup>22</sup> mělo by být snahou ze strany veřejného sektoru vytvářet pro uplatňování politiky cestovního ruchu stále kvalitnější prostředí, ve kterém bude odpovědně využíván a rozvíjen potenciál cestovního ruchu a nebude docházet k neefektivně vynakládaným veřejným prostředkům. Na politiku cestovního ruchu je potřeba nahlížet jako na systém, u kterého také platí, že jeho celková výkonnost bude taková, jako je jeho nejslabší část. Veřejný sektor, který sehrává v politice cestovního ruchu jednu z klíčových rolí, tak může změnou současné právní úpravy cestovního ruchu dát tomuto odvětví důležitý rozvojový impuls a nebýt jeho slabým článkem.

Ing. Radek Chaloupka  
Vysoká škola ekonomická  
r\_chaloupka@volny.cz

---

<sup>21</sup> V souladu s platnými nařízeními EK definující problematiku nedovolené veřejné podpory – Nařízení Komise č. 651/2014 ze dne 17. června 2014.

<sup>22</sup> ŠAUER, M.: *Podpora cestovního ruchu z veřejných financí*. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2008.

## ŘÍZENÍ TURISMU BEZ SPECIÁLNÍHO ZÁKONA NA JEHO PODPORU?

ŠÁRKA TITTELBACHOVÁ

**Abstract:** **Management of Tourism without Special Law for Its Support?**

The state creates the legislative framework for planning and supporting the development of tourism. The legislative framework reflects the position of tourism in economic policy. Tourism legislation and regulation is relatively complicated and unclear in the Czech Republic. The division of competencies between the state administration, local government and the business sector are not systemically defined. The article gives a brief overview of the development of legislative regulation of tourism within the framework of government policy. This article aims to show how the state government solved the tourism legislation in the past. And the final part is discussing the current possibilities of tourism management without special law for tourism support.

**Key words:** management and organization of the tourism, legal regulation, concept of the state policy, powers of the public administration

**Klíčová slova:** řízení a organizování turismu, právní úprava, koncepce státní politiky, kompetence veřejné správy

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.42

Turismus se stal v posledních desetiletích významným celosvětovým fenoménem – fenoménem světové ekonomiky, světové spotřeby a fenoménem vzájemného soužití a porozumění mezi národy, zejména jako důležitá součást tzv. průmyslu volného času.<sup>1</sup> Jeho ekonomické, ekologické, sociální, politické, kulturní a mnohé další vlivy jsou neoddiskutovatelnou součástí proměn dnešního světa. Tento trend je celosvětový a dokládají to jak závěry dokumentů Světové organizace turismu (UNWTO), tak deklarace Světové rady turismu (WTTC) i sdělení Evropské komise EU (EK) Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Ve všech výše zmíněných dokumentech je kladen důraz na podporu větší odpovědnosti veřejné správy na všech úrovních při plánování, realizaci, monitorování a vyhodnocování turismu a zapojení místních obyvatel do tohoto procesu.<sup>2</sup>

Směřováním současné společnosti k vytváření předpokladů pro realizaci dlouhodobých globálních cílů, jakými jsou udržitelný rozvoj, ekonomický růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost, sociální soudržnost a zvyšování kvality života, se zvyšuje

<sup>1</sup> Srov. MALÁ, V.: *Cestovní ruch (vybrané kapitoly)*. Praha, 2001, s. 25; PALATKOVÁ, M.: *Mezinárodní turismus*. Praha, 2014, s. 12–13.

<sup>2</sup> Mezinárodní politiky turismu dostupné na <http://www2.unwto.org/>; <http://www.wttc.org/>; [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/background/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/background/index_en.htm).

tlak na pochopení turismu v celé jeho šíři, jeho začlenění do hospodářsko-politického systému a využití jeho všestranného potenciálu pro naplňování strategických cílů společnosti. To vyžaduje vytvoření legislativního rámce pro systémové a institucionální zajištění turismu včetně jeho financování. Legislativní rámec je odvozen od způsobu plánování a ovlivňování turismu a s tím související míry zásahů státu. Míra plánování a ovlivňování turismu se pohybuje mezi extrémy od centrálního plánování až k plně tržnímu přístupu a je závislá na politicko-hospodářském systému státu, kdy stát vytváří „nejlepší pravidla (*status quo*) pro procesy zajišťující směřování uplatňovaného konceptu politiky turismu“.<sup>3</sup> Proto také v praxi existuje celá řada konceptů politiky turismu a vedle základních jsou uplatňovány koncepty smíšené.

Obvykle se rozlišují tři skupiny konceptů dle míry zásahu státu. V první skupině stát vůbec nezasahuje nebo jen omezeně, a to pro vytváření zcela nezbytných regulativů k zabezpečení jiných státních cílů (ochrana životního prostředí, regulace trhu prostřednictvím udělování koncesí a kontroly, ochrana práv spotřebitele, sociální politika). Jsou to koncepty pragmatické politiky, liberální a hospodářsko-regulační. Ve druhé skupině jsou koncepty, kdy stát přijímá opatření pro rozvoj turismu a využívá jej k řešení společensko-ekonomických problémů. Stát směřuje různé formy podpory do oblastí, které jsou nezbytné pro rozvoj turismu a vykazují dysfunkce, které brání efektivnímu využívání potenciálu. Do druhé skupiny patří různé formy koncepční politiky, marketingové koncepty a politiky tvořící normativní část destinačních managementů. Ve třetí skupině jsou koncepty, kde stát silně reguluje politiku turismu (univerzálně plánovací koncept) a působení trhu je značně omezené nebo zcela vyloučené.<sup>4</sup>

Turismus je odvětví národního hospodářství s jasně lokálním a regionálním charakterem (dimenzí), odvětví, které je jen obtížně legislativně regulovatelné jako celek. Míra regulace je v různých zemích rozdílná v závislosti na uplatňovaném konceptu politiky turismu, postavení turismu v rámci ostatních politik a systému veřejné správy. Vymezení kompetencí pro oblast turismu je vázáno na organizaci veřejné správy, a to zejména z pohledu regionálních struktur, kdy rozlišujeme ústřední a místní veřejnou správu a také státní správu a samosprávu. Legislativní rámec v současném pojetí řízení turismu má být oporou pro vytváření partnerství jednotlivých sektorů, podporu malého a středního podnikání a vzdělávání.

## PRÁVNÍ ÚPRAVA TURISMU V ČR

Turismus zasahuje do řady poměrně komplikovaných právních otázek spadajících zejména do obchodního, ale také občanského, evropského a správního práva. Právní úprava turismu je poměrně komplikovaná a nepřehledná. Jednotlivé právní aspekty turismu rozebírají různí autoři v souvislosti s hlavními tématy odborných publikací.<sup>5</sup> Nejčastěji se objevuje speciální zákon č. 159/1999 Sb., o některých

<sup>3</sup> KELLER, P. – SMERAL, E.: *Governments Need to Stay Involved in Tourism*. Madrid, 1997, s. 127.

<sup>4</sup> Podrobněji TITTELBACHOVÁ, Š.: *Turismus a veřejná správa*. Praha, 2011.

<sup>5</sup> Srov. PLŽÁKOVÁ, L. – STUDNÍČKA, P.: *Řízení cestovního ruchu v České republice – minulost, současnost, budoucnost*. Praha, 2014, s. 150–157; TITTELBACHOVÁ, Š.: *The System of Tourism Policy for*



podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a další zákony z oblasti obchodního práva (obchodní zákoník č. 513/1991 Sb. – do 1. 1. 2014, živnostenský zákon č. 455/1991 Sb.). Z oblasti evropského práva jsou to zejména směrnice, které upravují ochranu spotřebitele v turismu a jsou implementovány do národního práva České republiky (90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, 2008/122/ES o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení – timeshare, 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách, 97/55/EHS o klamavé reklamě a další). Klíčovou právní normou na ochranu spotřebitele v České republice je zákon o ochraně spotřebitele č. 634/1992 Sb. Palatková<sup>6</sup> podrobně rozebírá daňový systém a daňovou legislativu v ČR a právní normy v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Nejvíce diskutovaným problémem je v posledních letech průběh přípravy návrhu věcného záměru zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu.<sup>7</sup>

Prvním krokem k systemizaci právní úpravy turismu v ČR je publikace *Právo a cestovní ruch*.<sup>8</sup> Petráš zde pojímá právní úpravu turismu ve čtyřech skupinách. První dvě skupiny zahrnují soukromé právo, do třetí a čtvrté skupiny řadí veřejné právo, zejména správní právo. První skupinu v oblasti turismu tvoří speciální zákon č. 159/1999 Sb. a související zákony (živnostenský zákon, některé instituty občanského zákoníku a evropská směrnice č. 90/314/EHS). Druhou skupinu představují obecné předpisy obchodního práva (případně i občanského), které upravují vztahy mezi podnikateli a týkají se zejména činnosti cestovních kancelář a agentur, činnosti ubytovacích zařízení a dalších komerčních subjektů v oblasti turismu (majitelů a provozovatelů atraktivit turismu, některých destinačních společností, informačních center atd.). Třetí skupinu lze vymezit speciálními veřejnoprávními předpisy týkající se turismu. Řadíme sem zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích a připravovaný speciální zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Poslední čtvrtá skupina vymezuje právní předpisy, tedy veřejnoprávní normy s turismem související. Jedná se o problematiku z oblasti kultury a památkové péče, životního prostředí, zdravotnictví, dopravy, územního plánování, regionálního rozvoje a další.

Legislativní úprava odráží pozici odvětví turismu v hospodářské politice České republiky. Jedná se o uplatnění řídicí a regulační úlohy státu k ovlivnění ekonomického a sociálního vývoje k dosažení plánovaných cílů. S tím souvisí vytvoření vertikální a horizontální organizační struktury, právní zakotvení kompetencí a odpovědnosti v systému veřejné správy.

Dnes se nejvíce diskutuje o chybějícím zákoně na podporu turismu. Průběh přípravy návrhu zákona ze strany Ministerstva pro místní rozvoj je rozporuplný a velice zdlouhavý. Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo počátkem roku 2013 k projednání ve

---

*Effective Coordination of Tourism Activities and Management at the National Level.* Příspěvek na mezinárodní konferenci VŠO, Praha, 2011. PALATKOVÁ, M.: *Marketingový management destinací.* Praha, 2011, s. 89, 92, 105–110.

<sup>6</sup> PALATKOVÁ, M.: *Marketingový management destinací.* Praha, 2011, s. 89, 92, 116–147.

<sup>7</sup> PLZÁKOVÁ, L. – STUDNÍČKA, P.: *Řízení cestovního ruchu v České republice – minulost, současnost, budoucnost.* Praha, 2014, s. 150–157; PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch.* Praha, 2013, s. 160–167.

<sup>8</sup> PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch.* Praha, 2013, s. 11–21.

vládě ČR návrh věcného záměru zákona o podpoře rozvoje turismu,<sup>9</sup> jehož cílem je podpořit konkurenceschopnost sektoru turismu. Podstatou zákona je definovat systém kompetencí a odpovědností subjektů turismu na národní a regionální úrovni (stát – kraj – oblast) a vytvořit tak funkční systém organizace a řízení turismu. Zákon nechce upravovat podnikání v oblasti turismu, ale vytvořit pro něj vhodné podmínky.<sup>10</sup> Tento záměr byl odmítnut. V únoru 2014 ministryně Věra Jourová uvedla, že první prioritou je zpracování návrhu věcného záměru zákona o podpoře rozvoje turismu. Cílem tohoto zákona je zajištění provázanosti národní a regionální politiky turismu, jednotné propagace ČR, zvýšení jejich efektivity a udržení pozitivních dopadů turismu na národní hospodářství a regionální rozvoj.<sup>11</sup> „Zákon o cestovním ruchu nebude. My jsme půl roku debatovali o jeho potřebnosti, o tom co by měl stát regulovat. Proč potřebujeme zákon o cestovním ruchu. Je to zákonná norma, která by s sebou nesla změnu kompetenčního zákona, změnu zákona o obcích a další změny. Z obcí by se musela vzít agenda cestovního ruchu zpátky na MMR,“ uvedla v červnu 2015 na žofinském fóru ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová.<sup>12</sup>

Je tedy otázkou, jak ovlivní chybějící zákon realizaci státní politiky? Jakým způsobem bude Ministerstvo pro místní rozvoj koordinovat aktivity turistických regionů? Nebo ponechá jejich rozvoj rozhodnutí samosprávy? Jak ovlivní tato situace financování turismu z veřejných zdrojů? Mají obce a kraje dostatek kompetencí pro podporu rozvoje turismu na svém území? Zodpovědět tyto otázky není jednoduché. Je však možné se podívat na to, jak stát přistupoval v minulosti k problematice řízení a regulace v oblasti turismu a jaké jsou možnosti k ovlivnění vývoje turismu v současném systému veřejné správy. Rozsah příspěvku neumožňuje podrobnější rozpracování celé problematiky. Cílem bylo poukázat na širší kontext současného stavu řízení turismu a případně vyvolat odbornou diskusi k tomuto tématu.

## STRUČNÝ HISTORICKÝ PŘEHLED VÝVOJE ORGANIZOVÁNÍ A ŘÍZENÍ TURISMU NA ÚZEMÍ ČR

K cílevědomým zásahům státu do rozvoje turismu dochází již koncem 19. století, kdy rakouská vláda vytvořila poradní orgán pro řízení turismu. Rozhodoval o státních dotacích a napomáhal vytváření svazů turismu.

Po 1. světové válce dochází k cílenému rozvoji turismu především v oblasti devizové politiky. Ve vyspělých státech se začíná vytvářet organizační struktura řízení turismu s cílem zajistit propagaci domácího i zahraničního turismu. V Československu byla podpora turismu v meziválečné období přikázána do působnosti ministerstva obchodu. Ve 30. letech se objevily snahy o zřízení samostatného ministerstva pro turismus a také

<sup>9</sup> Celý rozhovor přístupný na <http://www.mmr.cz/getmedia/f3986642-e616-43a5-b131-4c06339a99f9/Zavery-z-1-zasedani-pracovni-skupiny-k-zakonu-o-podpore-cestovniho-ruchu.pdf>.

<sup>10</sup> Návrh zákona o podpoře cestovního ruchu dostupný na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/database/VZZ-o-podpore-cestovniho-ruchu.pdf>, s. 7.

<sup>11</sup> Blíže <http://www.mistojakoznakca.cz/article/exkluzivne-ministryne-pro-mistni-rozvoj-vera-jourova-poprve-o-planech-sveho-ministerstva-v-oblasti-cestovniho-ruchu/193/1/0>.

<sup>12</sup> Více na <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/slechtova-zakon-o-cestovnim-ruchu-nebude-1195278>.

o legislativní úpravu odvětví. Zákon o turismu měl pomoci řešit problém s financováním propagace a podíl podnikatelů na rozvoji turismu formou daní. Řešila se i otázka kooperace všech organizací turismu.<sup>13</sup>

Po 2. světové válce je turismus vnímán jako expandující sektor se silným ekonomickým, sociálním a politickým významem. Na mezinárodních konferencích o turismu pořádaných nejvýznamnějšími mezinárodními organizacemi (OSN, WTO) se diskutují možnosti podpory rozvoje turismu a dochází se k závěru, že vlády států musí převzít odpovědnost za rozvoj turismu v zájmu svých občanů a vytvořit takovou organizační strukturu veřejné správy, která bude podporovat rozvoj turismu. V mnohých státech vznikají postupně speciální státní orgány turismu a začleňují se do organizace veřejné správy. V Československu se organizace turismu odvíjela od ekonomických a hlavně politických podmínek. Po krátkém období demokratické vlády (1945 – 1948) se Československo dostává do bloku zemí světové socialistické soustavy a nastává období centrálního plánování. „*Politické faktory se promítly do ekonomických podmínek dalšího rozvoje turismu, ale i do oblasti legislativní, společenské, technologické a dalších. Československo se díky politickým a společenským změnám v únoru 1948 ocitlo v postupně se prohlubující izolaci od světového trhu a stalo se součástí izolovaně fungující socialistické soustavy.*“<sup>14</sup>

V roce 1963 byl založen Vládní výbor pro cestovní ruch, jako ústřední orgán pro organizaci a řízení turismu s kompetencemi vydávat závazné pokyny a příkazy ostatním resortům, jejichž činnost se dotýkala oblasti turismu. Kompetence pro řízení turismu byly rozděleny mezi tři ministerstva v rámci federálního uspořádání republiky. Za zahraniční turismus zodpovídalo Federální ministerstvo zahraničního obchodu podřízené federální vládě. Za domácí turismus bylo odpovědné Ministerstvo obchodu České a Slovenské republiky. Pro koordinaci činností v oblasti turismu si zřídily vlády České a Slovenské republiky poradní orgány. Ty měly povinnost předkládat požadované údaje a podkladové materiály a podílet se na realizaci plánu rozvoje turismu. Na regionální úrovni (krajské a okresní národní výbory) byly zřízeny odbory obchodu a turismu a komise, které připravovaly doporučení pro rozhodnutí jednotlivých regionálních orgánů státní správy.<sup>15</sup>

Po roce 1989 je vývoj turismu ovlivněn zejména politicko-ekonomickými změnami, kdy se dá v souvislosti s transformující se ekonomikou a procesem reformy veřejné správy hovořit o plnohodnotném zapojení do mezinárodního turismu. Transformace veřejné správy započala v České republice v roce 1990 radikální změnou ústavního a správního systému kodifikované Listinou základních práv a svobod, uvozené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. Byl zrušen systém národních výborů na všech úrovních veřejné správy, které působily fakticky jako vykonatelé státní moci, i když formálně měly zastupitelskou složku. Turismus spadl do kompetence okresních úřadů, které nahradily okresní národní výbory a vykonávaly státní správu v územích stávajících okresů na základě zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působ-

<sup>13</sup> ŠTEMBERK, J.: *Fenómén cestovného ruchu*. Pelhřimov, 2009, s. 24–36.

<sup>14</sup> PALATKOVÁ, M. – ZICHOVÁ, J.: *Ekonomika turismu*. Praha, 2011, s. 227.

<sup>15</sup> POLÁČEK, M. – BUŠNIAKOVÁ, E. – GÚČIK, M.: *Riadenie cestovného ruchu*. Bratislava, 1997, s. 45–46.

nosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících. Problematika turismu spadala do kompetence referátů regionálního rozvoje (oddělení regionálního rozvoje, územního plánování a oddělení kultury a památkové péče), které spolupracovaly s místními sdruženími a obcemi. Činnost okresních úřadů upravoval zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.<sup>16</sup>

Problematika turismu v oblasti státní správy na národní úrovni dle kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. v platném znění do kompetence Ministerstva obchodu, které zodpovídalo za turismus i před rokem 1989. Ministerstvo v roce 1990 zpracovalo na základě vládního usnesení č. 318 „Soubor opatření k dalšímu rozvoji cestovního ruchu“. V roce 1992 bylo zákonem 474/1992 Sb., zákon České národní rady o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, zrušeno Ministerstvo obchodu a pravomoci ve věcech turismu přešly na nově zřízené Ministerstvo hospodářství.

V roce 1992 byla na základě usnesení Vlády ČR č. 257 podle zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice ve znění pozdějších předpisů, k plnění úkolů v oblasti turismu zřízena k 1. 4. 1993 příspěvková organizace Ministerstva hospodářství Česká centrála cestovního ruchu.<sup>17</sup>

V roce 1996 bylo zákonem 272/1996 Sb., zrušeno Ministerstvo hospodářství a zřízeno Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy ve věcech regionální politiky,<sup>18</sup> politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, investiční politiky a turismu.

## ÚPRAVA LEGISLATIVY V KONCEPCÍCH STÁTNÍ POLITIKY TURISMU

Koncepce státní politiky turismu je časově ohraničený koncept rozvoje a podpory turismu na národní úrovni pro dané období se stanovenými cíli a nástroji pro dosažení plánovaných cílů. Národní koncepce je východiskem pro tvorbu koncepcí na úrovni regionální (krajské) a místní (obecní). Koncepce státní politiky vymezuje roli státu (veřejného sektoru) a míru státních zásahů do rozvoje sektoru turismu. Následující rozbor cílů a opatření je zaměřen na řešení problémů legislativy v jednotlivých koncepcích státní politiky turismu.

Po roce 1989 byl dosud uplatňovaný univerzálně plánovací koncept politiky turismu vystřídán konceptem pragmatické politiky. Až výrazný propad výkonů turismu po roce 1997 vyvolává potřebu vytvořit podmínky pro koncepční řízení sektoru. Vláda v roce 1999 bere na vědomí první koncepci státní politiky v oblasti turismu a tímto začíná období uplatňování koncepční politiky turismu. Postupující reforma veřejné správy, příprava na vstup České republiky do Evropské unie a řada ekonomických a mimoekonomických faktorů vnitřních i mezinárodních se zásadně promítla do politiky turismu.

<sup>16</sup> TITTELBACHOVÁ, Š.: *Turismus a veřejná správa*. Praha, 2011.

<sup>17</sup> Dnes ČCCR – CzechTourism.

<sup>18</sup> Regionální podpora podnikání byla zákonem č. 47/2002 Sb. přesunuta na Ministerstvo průmyslu a obchodu.

## KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU (1999)

Legislativní prostředí pro politiku turismu se v tomto období vyznačuje výrazným příklonem k liberalizaci podnikání, kdy s novelou zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, došlo k zařazení živnosti provozování cestovní kanceláře a průvodcovské činnosti do živností ohlašovacích volných. Důsledkem tohoto legislativního kroku byla nedostatečná ochrana spotřebitele (krach cestovních kanceláří).

**Tabulka 1:** Cíle v oblasti legislativy (1999)

<b>Cíle v oblasti legislativy</b>	<b>Opatření</b>
1. Prosadit snížení DPH u ubytovacích a stravovacích služeb.	Zpracovat do novely zákona č. 588/1992 Sb., o DPH, snížení sazeb DPH u stravovacích a ubytovacích služeb při zpracování novely uvedeného zákona.
2. Zvýšit vypovídací schopnost statistiky.	Zřídit satelitní účet turismu (Směrnice Rady ES 95/57/ES o sběru statistických informací v odvětví turismu).
3. Restrukturalizovat daně a zvýšit jejich podíl v místních rozpočtech na úkor státního rozpočtu.	V souvislosti s uvažovanou daňovou reformou zpracovat návrh právní úpravy, která by navrhla směřování daňového odvodu do místa reálného podnikání (restrukturalizace daní a zvýšení podílu místních rozpočtů na nich).
4. Zvýšit kvalitu průvodcovské činnosti.	Zařadit průvodcovskou činnost do vázaných živností podle živnostenského zákona.
5. Vytvořit funkční systém financování rozvoje turismu.	Transformovat sektorový operační plán turismu (SOP) do regionálních operačních plánů (ROP), a to v souvislosti s dokončením Národního rozvojového plánu ČR. Předložit do konce roku 1999 návrh věcného záměru zákona na podporu rozvoje turismu.
6. Zajistit poskytování stravovacích služeb v ubytovacích zařízeních s kapacitou 8–10 lůžek mimo režim živnostenského zákona.	Zpracovat do novely nařízení vlády č. 28/1998 Sb., kterým se stanoví obsahové náplně řemeslných živností, že do oblasti hostinské činnosti nepatří podávání snídaně v případě, že jde o ubytování v soukromí s kapacitou do 10 lůžek, při zpracování novely uvedeného nařízení vlády.
7. Vyjasnit a legislativně ukotvit kompetence v odvětví turismu.	Vyjasnit v souvislosti s reformou veřejné správy postavení orgánů veřejné správy a regionálních orgánů (včetně vyšších územně samosprávných celků) v oblasti turismu.

Zdroj: Vlastní zpracování dle Koncepce státní politiky cestovního ruchu (1999).

Rozvoj turismu a především příliv kapitálu do odvětví brzdilo zařazení hostinské a ubytovací činnosti do základní sazby DPH. Kompetence v oblasti turismu nebyly na jednotlivých úrovních veřejné správy jasně vymezené.

## KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU PRO OBDOBÍ 2002–2007

V období před přípravou nové koncepce byl schválen zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, který transformoval volnou živnost provozování cestovní kanceláře na dvě živnosti (koncesovaná živnost provozování cestovní kanceláře a vázaná živnost provozování cestovní agentury) a jehož realizace je v kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj. V roce 2001 došlo k vydání Vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 295/2001 Sb., o provádění a obsahové náplni zkoušky odborné způsobilosti pro výkon průvodcovské činnosti v oblasti turismu. S novelou zákona o rozpočtovém určení daní a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, o správě daní a poplatků, které byly schváleny v roce 2000, se v tomto období neuvažuje.

Do prováděcích předpisů zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání ve znění pozdějších předpisů (nařízení vlády č. 140/2000 Sb., o živnosti volné) bylo zapracováno, že do oblasti hostinské činnosti nepatří podávání snídaně v případě ubytování v soukromí s kapacitou do 10 lůžek.

Do novely zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 4. 2000 bylo zapracováno snížení daně z přidané hodnoty z 22 % na 5 % u ubytovacích a hostinských služeb. Standardní kontroly živnostenských úřadů jsou prováděny v souladu s živnostenským zákonem a zákonem č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu.

**Tabulka 2:** Cíle v oblasti legislativy (2002–2007)

<b>Cíle v oblasti legislativy</b>	<b>Opatření</b>
1. Vytvoření legislativního rámce pro podporu rozvoje turismu z hlediska kompetencí orgánů státní správy a samosprávy.	Dokončit přípravu zákona o podpoře turismu, který implementuje právní normy EU v oblasti turismu do právního systému ČR a který mimo jiné stanoví systém sledování dopadů turismu na životní prostředí a jejich promítnutí do následného plánování rozvoje turismu.
2. Zabezpečení aproximace práva EU v oblasti turismu do právního systému ČR.	Není definováno
3. Není definován	Participace na tvorbě legislativního rámce a vynucovacího práva systému ochrany spotřebitele.

Zdroj: Vlastní zpracování dle Koncepce státní politiky cestovního ruchu (2002–2007).

## KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU PRO OBDOBÍ 2004–2006

V období do roku 2004 se po opakovaném neúspěchu navrhnout zákon o turismu i v tomto období legislativa soustředí především na zákon 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, jenž byl novelizován a další základní legislativní normy, jako je občanský zákoník, zákon o živnostenském podnikání apod. Nepodařilo se stále prosadit přesun sazby DPH u hostinské činnosti do snížené sazby a k 1. 5. 2004 je zařazena zpět do základní 19% sazby, ubytovací zařízení jsou zařazena do snížené sazby, nicméně jako výjimka ze zákona do konce roku 2005.

**Tabulka 3:** Cíle v oblasti legislativy (2004–2006)

Cíle v oblasti legislativy	Opatření
1. Vytvoření legislativního rámce pro podporu rozvoje turismu z hlediska kompetencí orgánů státní správy a samosprávy	Podporovat snížení sazeb daně z přidané hodnoty u stravovacích a ubytovacích služeb, Iniciační právní úpravy, která by navrhla směřování daňového odvodu do místa reálného podnikání
2. Participace na tvorbě legislativního rámce a vynucovacího práva systému ochrany spotřebitele	Novelizovat zákon č. 159/1999 Sb. o podnikání v některých službách turismu
3. Zabezpečení aproximace práva EU v oblasti turismu do právního systému ČR	Zajistit implementaci právních norem EU týkajících se turismu do právního systému ČR
4. Vícezdrojová finanční podpora rozvoje turismu	Realizovat Státní program podpory turismu v letech 2004–2005 a připravit jeho zaměření po roce 2005 Vytvořit a realizovat systém pro přijímání finanční podpory Evropské unie v oblasti turismu a připravit jeho zaměření po roce 2006
5. Není formulován	Vytvořit satelitní účet turismu

Zdroj: Vlastní zpracování dle Koncepce státní politiky cestovního ruchu (2004–2006).

## KONCEPCE STÁTNÍ POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU 2007–2013

Opakovaně se nepodařilo prosadit zpracování a schválení zákona o turismu a nebyly ani vymezeny oblasti, které by v rámci zákona bylo vhodné upravit. Legislativa v oblasti turismu je soustředěna na zákon 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, který je průběžně revidován. Další činnosti v oblasti turismu jsou upravovány legislativně zákony se širší platností, jako živnostenský zákon a postupnou implementací evropských norem do národní legislativy.

Sazba DPH je pro ubytovací zařízení v rámci výjimky ze zákona stanovena na 5 % (resp. od roku 2008 na 9 %), pro veřejné stravování je zákonně vymezená daň ve výši 22 %, resp. 19 %. Není vyřešena problematika poskytování informací v turismu jako certifikované veřejné služby a postavení a činnosti Horské služby ve vztahu k turismu.

Kompetence v oblasti turismu v ČR jsou dány zákony (kompetenční zákon, zákon o krajích, zákon o obcích), kde však odvětví turismu (s výjimkou kompetenčního zákona) není komplexně řešen, jen v rámci celkového rozvoje krajů a obcí. Tento dlouhotrvající stav ovlivňuje negativně systém organizace a řízení turismu v ČR a ve svém důsledku pak i výkony celého rezortu. Doposud také nebyla uspokojivě vyřešena problematika poskytování informací v cestovním ruchu jako certifikované veřejné služby. Rovněž také není legislativně dořešena otázka postavení a činnosti Horské služby ve vztahu k turismu.<sup>19</sup>

Úprava legislativy není přímo v cílech koncepce obsažena. Nedostatečně funkční legislativa je ale často uváděna ve slabých stránkách analýzy jednotlivých problémových okruhů, kterými se koncepce zabývá. Mezi slabými stránkami je uvedeno například: nevyjasněné rozdělení činností mezi centrální a regionální úroveň veřejné správy; přetrvávající špatná úroveň spolupráce subjektů turismu, zejména mezi veřejnou a soukromou sférou; absence koncepčního řízení turismu ve velkoplošných chráněných územích (národních parcích a chráněných krajinných oblastech); nedostatečný rozsah statistických informací o turismu; neexistence informačního a rezervačního systému turismu na národní úrovni včetně regionální úrovně; neprovázanost sítě budovaných turistických informačních center apod.

Pro realizaci koncepce jsou mezi hlavními předpoklady z oblasti legislativy, např.: úprava<sup>20</sup> základního rámce spolupráce mezi ministerstvem a kraji; úprava rozdělení činností a formy spolupráce na ústřední, regionální a místní úrovni v oblasti turismu; vymezení postavení turistických regionů a jejich podpory ze strany MMR atd. Jedním z cílů koncepce je koordinace činností a řízení turismu na národní a regionální úrovni, vytvoření efektivních nástrojů koordinace činností a řízení turismu, a to ve vztahu k realizaci Integrovaného operačního programu (IOP) v gesci MMR jako významného finančního nástroje podpory turismu v letech 2007–2013 a realizaci Regionálních operačních programů (ROP).

## SOUČASNÉ VYMEZENÍ KOMPETENCÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI TURISMU

Hodnotíme-li rámcové vymezení odvětví turismu v ČR, je třeba posoudit jak negativní tak zejména pozitivní aspekty současného stavu. Vytvořit a legislativně ukotvit rámec pro podporu rozvoje turismu je nezbytné. Je však nutné zvážit, co přesně bude předmětem úpravy. Negativním dopadem současného stavu je praktická

<sup>19</sup> Koncepce státní politiky cestovního ruchu na období 2007–2013 dostupná na <http://www.mmr.cz/cs/ Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Koncepce-Strategie/Koncepce-statni-politiky-cestovniho-ruchu-v-CR-na>

<sup>20</sup> V koncepci je uváděno definování, ne úprava.



nemožnost realizovat Konceptci státní politiky 2014–2020, protože realizace většiny cílů a opatření je podmíněna přijetím zákona o podpoře turismu. Současná realita je ale jiná. Zákon v nejbližší době schválen nebude. Co tedy může udělat MMR pro realizaci naplánovaných cílů, kde obce, kraje a podnikatelské subjekty jsou gestory realizace jednotlivých opatření? Lze jen doporučit, aby se MMR aktivně zapojilo do realizace Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a využilo všech iniciativ a nástrojů, které pomohou účinně překlenout problémy, které jsou deklarované v Konceptci státní politiky cestovního ruchu pro období 2014–2020, např.: nízká efektivita řízení destinací, chybí systém organizace (uspořádání) turismu, nejsou vymezeny kompetence a pravomoci klíčových aktérů turismu, zejména vztah veřejný sektor (MMR, kraje, regiony a obce, CzechTourism) a destinační společnosti, čímž dochází k nekoordinované činnosti, která vede k duplicitám (a tím k plýtvání finančních ale i lidských zdrojů atd.).<sup>21</sup>

Hlavním opakujícím se problémem je nízká funkčnost organizace a řízení turismu v systému veřejné správy, přestože odstranění tohoto problému je prioritou ve všech koncepcích. Ve zdůvodnění k této prioritě se v Konceptci 2007–2013 uvádí, že základní kompetence v oblasti turismu v ČR jsou sice dány, ale „organizační struktura cestovního ruchu není legislativně upravena, chybí jí systémové zaměření a strukturalizace“.<sup>22</sup> Pouhým opakováním stejného, resp. prohlubujícího se problému ve strategických dokumentech se však problém nevyřeší. Trendem ve vyspělých zemích uplatňujících koncept komplexní politiky turismu je vytvoření rámce na národní úrovni pro politiky regionální a místní. Nezbytným krokem při realizaci konceptů politiky turismu je zavádění nových přístupů k řízení veřejné správy a využívání vybraných a vhodně modifikovaných manažerských nástrojů a metod ke zkvalitnění řídicí činnosti ve veřejném sektoru.

Pro obce a kraje dává současný stav prostor pro uplatnění vlastních strategií. Obce stejně jako kraje vykonávají činnosti v oblasti turismu v samostatné působnosti, což dává prostor zastupitelům k realizaci plánů na podporu rozvoje turismu. K nejdůležitějším činnostem patří zřizování informačních center, správa a provoz kulturních památek na svém území, koordinace aktivit podnikatelských subjektů v oblasti turismu a podpora podnikání, podpora infrastruktury turismu (cyklotrasy a cyklostezky v rámci mikroregionů, MAS a Euroregionů), ve městech pak iniciace vzniku společností destinačních managementů a jiných organizací na podporu turismu, vytváření grantových schémat na systémovou podporu turismu z veřejných rozpočtů. Sdružení obcí a vznik organizací na podporu turismu je pro rozvoj turismu (dle zahraniční praxe) rozhodující.

Kraj v samostatné působnosti zpracovává koncepční dokumenty pro rozvoj turismu, vytváří systém pro podporu realizace jednotlivých priorit a opatření. V oblasti přímé finanční podpory využívá prostředků z EU a realizuje krajské programy. Zajišťuje marketingové aktivity na úrovni kraje a spolupracuje na neregionálním a národním marketingu s ostatními kraji a agenturou CzechTourism. Podporuje vzdělání a předávání

<sup>21</sup> Konceptce státní politiky cestovního ruchu na období 2014–2020 dostupná na <http://www.mmr.cz/getmedia/01144b63-0600-43c1-9bf5-cdd487c313fb/MMR-Cestovni-ruch-v-Ceske-republice.pdf>.

<sup>22</sup> Konceptce státní politiky cestovního ruchu na období 2007–2013, s. 36 dostupná na <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Koncepce-Strategie/Koncepce-statni-politiky-cestovniho-ruchu-v-CR-na>.

příkladů dobré praxe mezi subjekty z veřejné správy a podnikatelského sektoru. Koordinuje činnosti informačních center na svém území a iniciuje vznik a činnost společností destinačních managementů. Vytváří systémy sběru dat, zajišťuje jejich zpracování a analýzy a informuje subjekty v oblasti turismu o jejich výsledcích. Iniciuje vytváření partnerství pro tvorbu konkurenceschopné nabídky a podporuje vznik klastrů a jiných společenství pro rozvoj turismu, který přináší očekávané efekty zúčastněným subjektů ze všech sektorů národního hospodářství. Koordinuje činnosti v oblasti turismu s cíli národní strategie a podílí se na plnění jednotlivých opatření.

## ZÁVĚR

Závěrem lze konstatovat, že ministerstvo, kraje a obce mají i bez speciálního zákona dostatek kompetencí k řízení a podpoře turismu. Jde jen o to, aby místo neustálého volání po speciálním zákoně, začaly svoje pravomoci účinně využívat. Řešením může být smluvní partnerství mezi státní správou a samosprávou, což legislativa umožňuje a v zahraničí je právě tato cesta k modernizaci, efektivizaci a transparentnosti veřejné správy využívána.

Ing. Šárka Tittelbachová, Ph.D.

Vysoká škola ekonomická v Praze, Podnikohospodářská fakulta

e-mail: titsar@centrum.cz

## MEZIVÁLEČNÉ NÁVRHY PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍHO RUCHU A SOUČASNOST

JAN ŠTEMBERK

**Abstract:** **Inter-War Drafts of Tourism Regulation and Presence**

This report deals with several proposition of a legal regulation about tourism from the thirtieth of the 20th century. The main attention is focused on the content of these propositions and on contemporary concepts of law matters that should arrange the field of tourism. The author describes two drafts of the law. One of the drafts was prepared by the Department of Commerce, which has tourism in its competence. The last one was introduced by one of parliamentarians. The ministerial motion was based on the unitary concept and foundation of new establishments connected to the state administration. The parliamentary motion was based on the actual structure of associations that were farther developed on the field of facultative cooperation.

**Key words:** tourism, interwar Czechoslovakia, history of tourism

**Klíčová slova:** cestovní ruch, meziválečné Československo, dějiny cestovního ruchu

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.43

Počátky moderního cestovního ruchu spadají do přelomu 18. a 19. století a úzce souvisejí s modernizací společnosti. Cestovní ruch představuje mnohovrstevný fenomén, který zasahuje do řady právních odvětví a současně je ovlivňován širokým spektrem právních předpisů. Není tak, s ohledem na rozsah předloženého příspěvku, možné zkoumat právní úpravu jednotlivých institutů souvisejících s cestovním ruchem, ale zaměříme se pouze na předpisy, kterým bylo slovo cestovní (dobově též cizinecký) ruch vloženo do názvu, ostatním návrhům se bude možné věnovat pouze okrajově.

Meziválečné období je etapou vývoje cestovního ruchu, kde si mnohé státy uvědomily jeho hospodářský význam a začaly se snažit vytvářet podmínky pro jeho rozvoj. Nejprve se předmětem zájmu stal příjezdový (z pohledu platební bilance aktivní) cestovní ruch a následně i domácí cestovní ruch, jako prostředek pomoci hospodářsky nerozvinutým regionům.<sup>1</sup> Ruku v ruce se zvýšeným hospodářským zájmem přicházely i zájem legislativní. Podstatou legislativních návrhů bylo stanovit pravidla pro činnost nejrůznějších organizací a podnikatelů na poli rozvoje cestovního ruchu a s tím spojené zajištění finančních prostředků, neboť bylo zřejmé, že investice do propagace i turistické infrastruktury jsou nezbytným předpokladem.

Již ve druhé polovině 20. let je patrná snaha postavit cestovní ruch v Československu na nových legislativních základech. Úvahy o potřebě zákonné úpravy tohoto odvětví se

<sup>1</sup> ŠTEMBERK, J.: *Fenomén cestovního ruchu*. Pelhřimov – Praha, 2009, s. 259 a násled.

na ministerstvu průmyslu, obchodu a živností (dále jen ministerstvo obchodu) objevily již na počátku roku 1927, konkrétnější podoby dostávaly v roce 1928, kdy byla zahájena jednání o přijetí nového zákona, který by cestovní ruch jednotně upravoval a o jeho možném obsahu. Hlavním motivem pro jeho přípravu byla snaha sloučit aktivity subjektů zainteresovaných na cestovním ruchu a postavit je na společných principech. Ministerstvo obchodu si od zákonné úpravy slibovalo i přesnější vymezení své kompetence na poli cestovního ruchu. Vytváření podmínek pro rozvoj cestovního ruchu se stalo náplní řady spolků na regionální, zemské i celostátní úrovni. Vedle známých turistických spolků, působily i regionální okrašlovací a místy i cizinecké spolky, na zemské úrovni fungovaly cizinecké svazy a na celostátní platformě pracovalo Ústředí zemských cizineckých svazů (od ledna 1929 Československé ústředí cizineckého ruchu).<sup>2</sup>

## ZÁSADY ZÁKONNÉ ÚPRAVY

Již při těchto jednáních se ukazovalo, že vytvořit zákon, který by uspokojoval všechny zúčastněné subjekty, nebude vůbec jednoduché. Ministerstvo obchodu usilovalo o normu, která by posílila vliv státu a státem kontrolovaných subjektů na cestovní ruch, oproti tomu zájmové spolky a obchodní a živnostenské komory (obligatorní sdružení podnikatelů) vycházely ze stávající spolkové základny, kterou chtěly jen upevnit a současně ji zajistit dostatek finančních prostředků. Jedním ze sporných se ukazoval i pohled na finanční zajištění rozvoje cestovního ruchu. O potřebě dostatečné finanční základny nebyl obecně spor. Spolky očekávaly dostatečné subvence ze strany státu, které by jejich činnost podporovaly. S otevřenou rukou se na stát obraceli i podnikatelé, zvláště v oblasti ubytování a stravování, kteří poukazovali, že přizpůsobit se požadavkům na kvalitu a komfort služeb, bude vyžadovat velké investice do jejich podniků. Předmětem diskuse se stal i tzv. hotelový úvěr, který by byl nízkouročený a státem garantovaný. Naopak představa ministerstva obchodu vycházela z toho, že pokud má stát rozvoj cestovního ruchu financovat, tak na činnosti, které jsou z veřejných prostředků hrazeny, musí svými orgány dohlížet a současně je nějak schvalovat a koordinovat. Otevřena byla i možnost, aby bylo financování rozvoje cestovního ruchu vícezdrojové a podíleli se na něm i podnikatelé a samospráva v regionech. Pro podnikatele, kteří byli na cestovním ruchu nějak zainteresováni (hostinští, dopravci, prodejci suvenýrů, čerpací stanice apod.), by byly zavedeny zvláštní přírážky k daním, jejichž výnos by plynul na podporu cestovního ruchu. Okruh jednání se ukazoval širokým a protichůdné zájmy možnou dohodu komplikovaly a oddalovaly.

Úspěchům jednání o záměru zákona nenahrávala ani známá interdisciplinarita cestovního ruchu. Ačkoli byl cestovní ruch po celé meziválečné období v gesci ministerstva obchodu, tak dílčí aktivity, které bylo třeba koordinovat, byly v působnosti jiných ministerstev.<sup>3</sup> Kroky směřující k podpoře cestovního ruchu, mezi které byly dobově zahrnovány např. tarifní úlevy ve veřejné dopravě, musely být projednávány s jinými

<sup>2</sup> Tamtéž, s. 27 a násl.

<sup>3</sup> Ministerstvo železnic – železniční doprava, ministerstvo zdravotnictví – lázně, ministerstvo veřejných prací – letecká a lodní doprava apod.

ministerstvy, bez záruky případné dohody. Pokud by tak takový krok chtělo ministerstvo obchodu pro podporu cestovního ruchu učinit, záviselo jeho provedení na souhlasu ministerstva železnic. Na počátku 30. let se setkáme s pozoruhodnou iniciativou vedoucí osoby slovenské turistiky, předsedy Obchodní a živnostenské komory v Banské Bystrici, ředitele tamní pobočky Národní banky a předsedy středoslovenské župy KČST Viliama Paulinyho navrhující zřízení samostatného ministerstva pro turistiky a cizinecký ruch. Návrh byl sice státními úřady odmítnut jako nadbytečný a neřešící danou situaci, vypovídá však o snaze nalézt cestu, která by cestovní ruch ve výhledu řešila.<sup>4</sup> Podnětem pro tento návrh se stalo i nedostatečné personální obsazení oddělení pro cizinecký ruch v ministerstvu obchodu. V působnosti resortu sehrávalo jen sekundární úlohu, a počet úředníků (4 až 6) tomu odpovídal.<sup>5</sup>

Diskuse nad přípravou osnovy zákona o cestovním ruchu a nad iniciativními návrhy jednotlivců i organizací dále rozvíjely výše nastíněné otázky. Hojně byl diskutován podíl veřejného a soukromého sektoru na financování jednotlivých aktivit. Složitě bylo hledání odpovědi na otázku, zda se mají na příspěvcích k rozvoji cestovního ruchu podílet též či hlavně soukromí podnikatelé, kteří mají ze zvýšeného počtu turistů vyšší zisk, anebo stát, který na vyšším počtu návštěvníků profituje také a dokonce si tím posiluje svou hospodářskou i politickou pozici. Podnikatelé, kterých se nové platby na rozvoj cestovního ruchu měly dotýkat, logicky poukazovali na to, že by reálně byli zdaněni dvakrát. Jednou zvláštní přírůžkou k výdělkové dani a podruhé i vyššími daněmi, které by při zvýšených příjmech z cestovního ruchu platili. Zvláštní daňové přírůžky měli podle představy ministerstva obchodu platit všichni podnikatelé v místech s vyšší koncentrací cestovního ruchu, tedy nejen provozovatelé služeb, kteří zajišťují cestovní ruch, ale např. i prodejci tisku, potravin, holiči apod. Přírůžky se však měly týkat i podnikatelů majících sídlo a závod v jiném místě, pokud na cestovním ruchu profitují např. pivovarů.<sup>6</sup>

Práce na osnově zákona o cestovním ruchu zpomalila v první polovině 30. let hospodářská krize a k jejich obnovení došlo až v roce 1934. Podnětem se stalo několik návrhů pocházejících z pera Národohospodářského ústavu Slovenska a Podkarpatské Rusi, obchodních a živnostenských komor a Svazu hoteliérů a velkorestauratérů. Návrhy těchto organizací byly v hlavních bodech shodné, dosavadní spolkovou základnu péče o cestovní ruch označovaly za nedostatečnou a požadovaly vybudování nové organizace, která bude systematicky zajišťovat podmínky pro rozvoj cestovního ruchu. Další požadavek směřoval k vyjasnění kompetencí jednotlivých zainteresovaných ministerstev. Shoda panovala i v otázce členství podnikatelů a korporací působících v cestovním ruchu. Jednotlivé návrhy se rozcházely v míře centralizace, otázkách financování cestovního ruchu či zakládání nových orgánů.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Návrhy na zřízení samostatného ministerstva se objevily i v dalších letech. V roce 1934 přišel s tímto plánem Svaz hoteliérů a velkorestauratérů v ČSR. Ministerstvo mělo převzít celou agendu cestovního ruchu a zajišťovat propagaci a její financování. K těmto účelům měl být na ministerstvu zřízen Propagační fond a Ústav pro studium cizineckého ruchu. Ministerstvo pro cizinecký ruch. *Hotelier* 13, 1934, č. 14, s. 1–2.

<sup>5</sup> Národní archiv v Praze (dále jen NA), fond Ministerstvo průmyslu obchodu a živností (dále jen MPOŽ), k. 2642, Spis č. 71093/1931.

<sup>6</sup> NA, fond Ústředna obchodních a živnostenských komor (dále jen ÚOŽK), k. 184, sig. 2520/32.

<sup>7</sup> Slovenský národný archív (dále jen SNA), fond Obchodná a priemyselná komora v Banskej Bystrici (dále jen OPK Banská Bystrica), k. 419, i. č. 538.

Všechny přednesené náměty požadovaly vytvoření ústřední organizace, která by sdružovala a koordinovala práci nejen dosavadních spolků, ale také podnikatelů v oboru. Současně bylo také třeba řešit financování těchto aktivit. Probíhající diskuse přispěly ke konstituování cestovního ruchu, jako důležitého národohospodářského oboru a formování koncepce jeho úlohy a dalšího rozvoje. Potíže, ve kterých se cestovní ruch v polovině 30. let nacházel, shrnul ve svém memorandu Svaz cestovních kancelářů do následujících bodů: nesoustředěnost péče, nedostatečná koncepce, nedostatek peněz, nekvalitní úředníci, nevhodná a nesystematická propagace, potíže v dopravě, málo zábavních podniků (nedostatečná nabídka programu pro turisty), drahota ubytovacích a stravovacích služeb.<sup>8</sup> S těmito výtkami lze, až na výjimky, v zásadě souhlasit. Na základě provedeného studia by bylo možné částečně polemizovat snad jen s cenou ubytovacích a stravovacích služeb a kvalitou dopravy.

Vznesené návrhy a připomínky se staly podnětem pro další činnost ministerstva obchodu. Závěry, které přinesla následná jednání mezi jednotlivými ministerstvy, byly schváleny usnesením vlády 22. března 1935 a staly se základem pro přípravu paragrafovaného znění zákona o cestovním ruchu v roce 1936. Do těchto přípravných prací aktivně zasahoval i ministr obchodu Josef Václav Najman. Návrh ministerstva obchodu z roku 1936 obsahoval i definici cestovního ruchu. Za cestovní ruch byl považován „každý pohyb a pobyt osob mimo jejich stálé bydliště za účelem osvěžení, ozdravení, poučení nebo společenského styku“.<sup>9</sup>

## NÁVRH ZÁKONA O CESTOVNÍM RUCHU

Návrh zákona o cestovním ruchu se rodil velmi pomalu, jeho konečná verze byla k meziministerskému projednání předložena ministerstvem obchodu až v roce 1937. Osnova zákona byla postavena na centralistickém principu se silným postavením ministerstva obchodu a orgánů státní správy. Vedle definice cestovního ruchu však v osnově chyběla definice pojmu „péče o cestovní ruch“, který byl ústředním pojmem, a jeho nedefinování mohlo vytvářet zásadní výkladové problémy. Veřejná péče o cestovní ruch byla v § 1 návrhu vyčleněna státním (politickým) úřadům, pokud přímo nepřislušela ministerstvu obchodu. V § 4 návrhu byli definováni přímí účastníci na cestovním ruchu jako osoby, které mají hmotný zájem na cestovním ruchu. Po tomto vymezení následoval demonstrativní výčet: hostinské a výčepnické živnosti, dopravní podniky, cestovní kanceláře, obchodní živnosti závislé na cestovním ruchu, lázně, letoviska a odborní lékaři, peněžní a pojišťovací ústavy či jejich filiálky. V případě pochybnosti měl rozhodovat okresní úřad. Spolky a další zájmové organizace se staly nepřímými zájemci, kterým tak zbývalo jen sdělovat své zážitky a zkušenosti, bez účasti v nově vytvářených orgánech, což samozřejmě omezovalo jejich vliv. Vedle spolků byla opomenuta i územní samospráva.

<sup>8</sup> SNA, fond OPK Banská Bystrica, k. 549.

<sup>9</sup> ČERNÝ, B. V.: *Základy poznání cestovního ruchu*. Praha, 1945, s. 10.

V zakládání nových orgánů pracujících na poli cestovního ruchu ministerský návrh zákona rozhodně nešetřil. Na regionální úrovni (obce) měly v místech s rozvinutým cestovním ruchem či v místech, kde je pro to potenciál, vznikat místní cizinecké svazy (§ 6). Místní cizinecké svazy se měly následně spojovat do jednot místních cizineckých svazů (pro okresy či země). Dalším orgánem, se kterým osnova počítala, byly v § 9 uvedené odborné svazy se zemskou či celostátní působností. Tyto odborné svazy měly sdružovat jen určitý druh podnikání (hostinské, lázně, apod.). Zde byl otevřen prostor pro dosavadní zájmová sdružení, když ministerstvo obchodu mohlo na základě žádosti za odborný svaz vyhlásit již existující spolek. Při ministerstvu obchodu měla být jako poradní orgán vytvořena Ústřední cizinecká rada, jako nejvyšší sbor veřejné péče o cestovní ruch (§ 11). Rada by také zajišťovala spolupráci s ostatními ministerstvy a dalšími státními úřady. Rada však měla velmi omezenou pravomoc a jednalo se spíše o poradní orgán. V neposlední řadě mělo při ministerstvu obchodu vzniknout Ústředí československé informace, které by zajišťovalo propagaci ČSR do zahraničí. V tomto bodě návrh narazil na odpor ministerstva zahraničních věcí.

Členy místních cizineckých svazů byli přímí účastníci na cestovním ruchu. Místní cizinecké svazy si vytvářely svůj aparát s voleným vedením. Místní svazy si měly dále vytvořit a schválit své stanovy. Zde však autonomie končila. Vzorové stanovy mělo ministerstvo obchodu připravit ve formě vyhlášky, obsah jednání každé schůze musel být oznámen politickému úřadu a usnesení mohlo být politickým úřadem též zrušeno. Místní svazy měly sledovat překážky v rozvoji cestovního ruchu a zajišťovat jejich odstranění. Členským podnikům mohly dávat též úkoly. K podpoře cestovního ruchu měly pořádat výstavy, přednášky, poskytovat informace a zajišťovat propagaci lokality. Provoz svazů a jejich činnost měly být financovány z členských příspěvků. Pravidla pro jejich stanovení měl určit prováděcí předpis.

Osnova také dávala vládě možností nařízením stanovit zvláštní podmínky pro podniky působící v cestovním ruchu. Podrobnější podmínky pro podnikání v tomto oboru zákon nepřinášel. Prováděcí nařízení mohlo stanovit klasifikaci podniků působících v cestovním ruchu, případně mohlo řešit i jednotné turistické značení cest na území celého státu, požadavky na kvalitu personálu či průvodců cizinců, a některé další otázky.<sup>10</sup>

Osnova byla na ministerstvu obchodu připravena jako důvěrná, což omezovalo okruh osob, které se k ní mohly vyjádřit. Po představení osnovy se však na hlavu ministerstva obchodu snesla lavina kritiky. Systematickému kritickému hodnocení podrobil osnovu předseda Československého ústředí cizineckého ruchu JUDr. Eugen Pštross.<sup>11</sup> Razantně odmítl centralistickou koncepci, která podle jeho názoru odpovídala státům s diktátorskými režimy. Kriticky hodnotil i neustálý dohled politických úřadů a jejich znalost potřeb cestovního ruchu. Dále poukázal na těžkopádný aparát a ve své podstatě i opominutí územní samosprávy a spolků, které na poli rozvoje a podpory cestovního ruchu udělaly velký kus práce a po mnoha letech práce již velmi dobře znaly potřeby cestovního ruchu. Upozornil na skutečnost, že osnova neřeší zásadní problém, kterým je financování podpory cestovního ruchu. Zaváděné členské příspěvky přímých účastníků

<sup>10</sup> NA, fond ÚOŽK, k. 354, sig. 9426/36.

<sup>11</sup> PŠTROSS, E.: *Rozbor osnovy zákona o cizineckém ruchu vypracované ministerstvem průmyslu obchodu a živností*. Praha, 1936.

nemohly podle jeho názoru v žádném případě dostačovat, zvláště po odečtení nákladů na provoz celého aparátu svazů. Dr. Pštross navrhl vytvoření zvláštního fondu, který by financoval propagaci cestovního ruchu a současně poskytoval prostředky na rozvoj určitých regionů a podniků. Právě vytvoření pevné finanční základny se dle jeho názoru mělo stát hlavním bodem osnovy zákona. Kritický pohled Dr. Pštrosse byl více než pochopitelný, neboť po přijetí zákona by význam Československého ústředí cizineckého ruchu stejně jako zemských cizineckých svazů rapidně poklesl. Přesto při pohledu na centralistické pojetí, složitou organizační základnu a neřešení mnoha zásadních otázek (finance, kvalita poskytovaných služeb, apod.) nevytvářela osnova vhodný podklad pro další rozvoj. Ministerstvo obchodu, které nechtělo od svého centralistického pojetí ustoupit, zvolilo odkládací taktiku. Práce na zapracovávání pozměňovacích návrhů ministerstev se prodlžovaly. Na interpelaci poslanců, jak se vyvíjejí práce na přípravě návrhu zákona, bylo v září 1937 ministrem obchodu odpovězeno, že návrh nemohl být dosud předložen, neboť ještě nebylo ukončeno meziministerské připomínkové řízení a současně byla zdůrazněna náročnost celé tematiky: „*Není žádné pochybnosti, že textace osnovy o úpravě cizineckého ruchu je velmi obtížná nejen pro zvláštnost materie, která má být upravena, nýbrž i pro rozsáhlost nejrůznějších zájmů veřejných i soukromých, jež dlužno v zákonné osnově vyjádřit.*“<sup>12</sup>

Nedostatek širší podpory měl za následek neustálé odkládání předložení zákonné úpravy péče o rozvoj cestovního ruchu. Centralizace, která by podle nové úpravy omezovala dosavadní autonomii, měla své nepřátele hlavně v německých cizineckých svazech (Karlovy Vary, Jeseník), které by přijetím zákona ztratily své důležité postavení. Odmítaly hlavně oblastní orientaci jednot. Ty měly být podle jejich názoru postaveny na národnostním principu. Z obavy o reakci německých, ale i českých, cizineckých svazů nebyla osnova zákona nakonec vládě vůbec předložena.<sup>13</sup>

## POSLANECKÝ NÁVRH ZÁKONA O CESTOVNÍM RUCHU

Na přijetí zákona, který by péči a financování cestovního ruchu dostatečným způsobem upravoval, však bylo naléháno z mnoha stran. Aktivně vystupovaly i obchodní a živnostenské komory, které ale odmítaly centralizaci a kladly důraz na samosprávnou a regionální organizaci podpory cestovního ruchu, kdy argumentovaly i situací v sousedním Rakousku. Obchodní komory se stále více stavěly na stranu jiného návrhu zákona z pera národně socialistického poslance Aloise Neumanna, který se klonil k samosprávnému pojetí a neznal vytváření obligatorních svazů. Obchodní komory kladly důraz nejen na otázku financování péče o cestovní ruch, ale i standardizaci služeb, která se měla více přiblížit západoevropskému standardu.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Sněmovní tisk 924/VIII, Poslanecká sněmovna IV. volební období, 3. zasedání [on-line], dostupný z: [http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0924\\_02.htm](http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0924_02.htm).

<sup>13</sup> NA, fond MPOŽ, k. 2742, Spis č. 48 435/1938; fond Ministerstvo vnitra-stará registratura, k. 4376, Spis č. 31.786 z 30. 4. 1938.

<sup>14</sup> NA, fond ÚOŽK, k. 1110, Vyjádření z 15. 1. 1938.



Poslanecký návrh zákona o podpoře cestovního ruchu byl poslanecké sněmovně předložen v březnu 1936. Hlavní inspiraci našel ve starším návrhu, který připravila Ústředna obchodních a živnostenských komor. Návrh zakládal jedinou novou centrální organizaci: Národní cestovní středisko v Praze, které „*má působiti pro rozvoj cestovního ruchu v krajích*“.<sup>15</sup> Členy Národního cestovního střediska se stávali zástupci zúčastněných ministerstvem, NBCS, Prahy, Brna, Bratislavy, Ústředny obchodních a živnostenských komor, národohospodářských sborů<sup>16</sup>, ústředních zájmových organizací lázní, hostinských, bank, směnárén, cestovních kanceláří, dopravních živností, ústředí cizineckých svazů, ředitelství státních lesů, ředitelství státních lázní a krajinských výborů. Krajinské výbory (§ 6) se měly vytvořit v krajích s vhodnými podmínkami pro cestovní ruch. Tyto kraje mělo vymezit ministerstvo obchodu, ale podle návrhu obchodních a živnostenských komor a národohospodářských sborů. Tyto krajinské výbory byly utvářeny ze zástupců místních spolků zaměřených na podporu cestovního ruchu a regionální samosprávy. Podnikatelé v oblasti cestovního ruchu by byli ve výborech zastoupeni prostřednictvím obchodních a živnostenských komor. Právě krajinským výborům bylo svěřeno pečovat na regionální úrovni o rozvoj cestovního ruchu, podporovat rozvoj zařízení potřebných pro cestovní ruch a zajišťovat propagaci kraje. Krajinský výbor mohl i doporučit, aby obce zřídily informační kanceláře pro potřeby turistů.

Stranou nezůstaly ani finanční otázky. Národní cestovní středisko mělo nárok na každoroční subvenci ze strany státu ve výši 5 000 000 Kč. Obce ležící v turistických krajích přispívaly příspěvky od 200 do 100 000 Kč v závislosti na velikosti obce a jejím významu v cestovním ruchu. Další příjem představoval 10 % z vybraných lázeňských tax a poplatků, platby za lůžka od hotelů (3 až 5 Kč za lůžko a rok), 0,5 promile obrátu dopravních podniků provozujících dopravu osob (mimo ČSD) a podniků provozujících směnu peněz a příjem z prodeje přihlašovacích lístků.

Národní cestovní středisko mělo právo vyžadovat od hostinských podniků přehled o jejich návštěvnosti, počtu pokojů, zaměstnancích, cenách, vybavení apod. Dále mohlo podávat živnostenským úřadům podněty ke kontrole, pokud podniky nesplňovaly technická a hygienická kritéria. V § 16 návrhu zajišťoval ochranu hostinských a hotelových hostů. Hostinský musel vyvěsit ceny pokrmů a služeb, dále musel zajistit úpravu a čistotu místností a také náležitou obsluhu. Novinkou bylo zavedení knihy přání a stížností, která musela být alespoň jednou za půl roku prohlédnuta živnostenským úřadem. Živnostenský úřad tak měl mít zpětnou vazbu od hostů a mohl se zaměřit na kontrolu nejčastěji vytykávaných nedostatků.<sup>17</sup> Návrh osnovy zákona byl ze strany ministerstva obchodu odmítnut s poukazem, že samo na přípravě zákona pracuje.

Po neúspěšných jednáních v roce 1937 byla ministerská osnova zákona o cestovním ruchu odložena. Za změněné situace byla na podzim 1938 dílčím způsobem upravena a znovu předložena na počátku roku 1939. Od předchozího návrhu se lišila jen v ně-

<sup>15</sup> Sněmovní tisk 384, Poslanecká sněmovna IV. volební období, 3. zasedání [online], dostupný z: [www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384_01.htm).

<sup>16</sup> K činnosti národohospodářských sborů srovnej např.: DVOŘÁK, J.: Národohospodářské sbory meziválečné ČSR jako nepolitické organizace s nepřímým vlivem agrární strany. In: HARNA, J. – RAŠTICOVÁ, B. (edd.): *Agrární strana a její zájmové, družstevní a peněžní organizace*. Uherské Hradiště, 2010, s. 173–184.

<sup>17</sup> Sněmovní tisk 384, Poslanecká sněmovna IV. volební období, 3. zasedání [online], dostupný z [www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0384_01.htm).

kterých detailech, které ještě víc posilovaly pozici ministerstva obchodu. Očekávalo se, že by návrh mohl být bez potíží přijat. Nově v souladu se zmocňovacím zákonem (330/1938 Sb. z. a n.) stačila již pouze forma nařízení vlády. Proti návrhu se však velmi razantně znovu postavilo Ústředí cizineckých svazů, vedené Eugenem Pštrossem, které se obávalo ztráty svého postavení. Ministerstvo obchodu se v závěru 30. let snažilo činnost cizineckých svazů omezovat tím, že jim krátilo dotace na činnost, přesto však jejich hlas neumlčelo. K definitivnímu pádu projektu poté přispěla okupace českých zemí v březnu 1939.<sup>18</sup> Samo ministerstvo obchodu považovalo osnovu zákona po březnových událostech za bezpředmětnou. Otázka hotelového podnikání se dala vyřešit prostřednictvím úpravy živnostenského práva, jak již ukázalo přijetí vládního nařízení č. 23/1939 Sb. z. a n. II o opatřeních v oboru hostinských a výčepnických živností, zejména na podporu cestovního a sportovního ruchu. Více než na propagaci, která s ohledem na novou situaci ztrácela svůj hlavní význam, se měly veškeré aktivity zaměřit na budování nových letovisek, aby měli obyvatelé protektorátu kam jezdit na dovolenou, s níž bylo v roce 1939 běžně počítáno.<sup>19</sup> Pro domácí cestovní ruch bylo dostatek zájemců, kteří dříve vyjížděli do zahraničí, ale nyní se jim tato možnost uzavírala.

## CESTOVNÍ KANCELÁŘE

Právní regulace cestovního ruchu bývá často nejužší spojena s úpravou provozu cestovních kanceláří. V meziválečném období byla činnost cestovních kanceláří upravena ministerským nařízením č. 181/1895 ř. z. Toto nařízení zavádělo pro provoz cestovní kanceláře koncesní povinnost. Týkalo se však pouze živnostenského provozování, neboť ve své podstatě novelizovalo živnostenský řád. Hlavním motivem vydání tohoto nařízení bylo na konci 19. století omezit aktivitu cestovních kanceláří na poli vystěhovalectví, kdy mnoho cestovních kanceláří spíše než organizaci zájezdů (společenských cest) nabízelo zajištění dokumentů potřebných k trvalému vystěhování. V roce 1937 byla připravena osnova zákona<sup>20</sup> o cestovních kancelářích, který by nahradil výše zmíněné zastaralé ministerské nařízení č. 181/1895 ř. z. Větší důraz měl být kladen na regulaci činnosti cestovních kanceláří, zvláště v mezinárodním cestovním ruchu, a současně i na ochranu klienta. Podle návrhu zákona měly být koncese rozděleny na turistiku vnitrozemskou a turistiku cizineckou (mezinárodní). Předpokladem pro získání koncese bylo vzdělání, praxe v oboru a složení kauce. Pokud měla cestovní kancelář působit i v zahraničí bylo vyžadováno studium na Vysoké škole obchodní a znalost minimálně jednoho světového jazyka. Složení kauce nebo jistoty mělo posílit postavení zákazníků a zajistit, že podnikatel dostojí svým závazkům. Výše kauce byla stanovována příslušným koncesním úřadem s ohledem na rozsah činnosti a mohla dosáhnout až 100 000 Kč. Složení kauce tak mělo limitovat i přístup k tomuto oboru podnikání. Zákon také počítal se zvláštními licencemi pro pořádání zájezdů do ciziny.

<sup>18</sup> NA, fond MPOŽ, k. 2742, sig. 2158/38, Spis č. 66233/1939.

<sup>19</sup> Moravský zemský archiv, fond Obchodní a živnostenská komora Brno, k. 1027, sig III 7 d/1939.

<sup>20</sup> Uvažovalo se i o vládním nařízení, které by bylo vydáno na základě zákona č. 95/1933 Sb. z. a n. o mimořádné moci nařizovací.

Povinnost získat licenci se měla vztahovat také na různé spolky a další organizace, které pořádaly zájezdy, ale svou činnost (alespoň formálně) neprovozovaly výdělečně a tudíž nepotřebovaly podle stávající úpravy koncesní listinu. Z koncesní povinnosti byly vyňaty železniční společnosti a jmenovitě i ČSD.<sup>21</sup> V souvislosti s vývojem událostí v roce 1938 k přijetí ani k předložení tohoto zákona nedošlo.

## ZÁVĚR

Přípravné práce na koncipování zákona o cestovním ruchu probíhaly v meziválečném období celé desetiletí. V jejich průběhu se profilovalo pojetí tohoto nového ekonomického, sociálního i kulturního odvětví. Zdlouhavá a bezvýsledná jednání o osnově zákona dokonale ilustrují komplikované postavení cestovního ruchu ve sledovaném období. Na jedné straně byl pokládán za důležité národohospodářské odvětví, na straně druhé nebyla pro tuto oblast přijata žádná ucelená koncepce, která by v budoucnu přinesla nový základ pro její další rozvoj. Obsah legislativních návrhů se v zásadě omezil pouze na organizační, finanční a propagační stránku. Služby v cestovním ruchu, které měly pro turistu největší význam, stály stranou a v osnovách se promítaly jen okrajově. Převažovala snaha řešit tuto problematiku na půdě živnostenského práva, kam i organicky spadala. Hlavním cílem návrhů bylo vytvořit podmínky pro rozvoj cestovního ruchu na regionální úrovni a vytvořit dostatečnou platformu pro výměnu názorů a zkušeností a vzájemnou inspiraci pro práci na dalším rozvoji cestovního ruchu.

Ve sledovaném období vzbudily zájem dvě osnovy zákona o cestovním ruchu. První z pera ministerstva obchodu stála na centralistické koncepci státem řízeného cestovního ruchu. Tato osnova se ve druhé polovině roku 1945 stala základem pro další jednání, která však v souvislosti s politickými změnami vyzněla do ztracena. Druhá poslanecká osnova zákona o cestovním ruchu vycházela z autonomního pojetí péče o cestovní ruch, která by byla převážně v rukou zájemců (spolků, samosprávy, podnikatelských sdružení) a stát by vystupoval pouze jako koordinátor. S ohledem na dlouhý vývoj spolkové činnosti na poli rozvoje cestovního ruchu, která sahala hluboko do 19. století, se tento model jevil vhodnější. Navazoval na stávající strukturu, kterou dále rozvíjel, zatímco ministerský návrh dosavadní mnohaletou činnost přerušoval a vytvářel nové organizace bez vazeb na ty stávající. Stejně i v dnešní době je vhodnější budovat rozvoj cestovního ruchu na kooperaci spolků, samosprávy, podnikatelského sektoru s koordinací státu. Hlavní význam pro dnešní dobu však má diskuse, která se okolo osnov vytvořila, a s ohledem na rozsah kompetencí jednotlivých orgánů státu, samosprávy či soukromých zájemců je stále podnětná a aktuální.

V březnu 1939 se příprava zákona na podporu cestovního ruchu stávala bezpředmětnou, protože se změnila politická situace. Jiný směr vývoje však převládl na Slovensku, kde byl přijat zákon č. 149/1939 Sl. z. o cestovnom ruchu. Jistým epilogem může být aktivita ministerstva vnitřního obchodu, které v roce 1946 práce na osnově zákona

---

<sup>21</sup> NA, fond Ministerstvo zahraničních věcí-výstřižkový archiv, k. 2670, Polední list 22. 1. 1938; Zemský archiv Opava, pob. Olomouc, fond Obchodní a živnostenská komora Olomouc, k. 1347, i. č. 10138.

o cestovním ruchu oživilo. Výsledek však byl totožný, k předložení ani k přijetí zákona nedošlo. Poválečný vývoj legislativních aktivit je již dalším avšak neméně zajímavým příběhem.

doc. PhDr. et JUDr. Jan Štemberk, Ph.D.  
Vysoká škola obchodní v Praze  
stemberk@vso-praha.eu

## REGIONALIZÁCIA A STRATÉGIA CESTOVNÉHO RUCHU NA SLOVENSKU

EUBOMÍR KMECO

**Abstract:** **Regionalization and Strategy of Tourism in Slovakia**

The regionalization of tourism and strategy of tourism count among the most important documents which have impact on development of tourism in Slovakia in the present time. The current regionalization of tourism was preceded by regionalization of tourism, arranged for the whole Czechoslovakia in the years 1960–1961 and by the actualization of regionalization of Slovakian tourism from the year 1981. The present regionalization of tourism reflects the changes that had taken place after 1989 and the subsequent establishment of independent Slovakian Republic. On basis of the regionalization, 21 regions of tourism have been designated which are divided into 4 categories (international, national, supra-regional and regional importance) on the basis of their importance. In each of these regions, the main activities have been settled, to which the given region has convenient potential. In 2013, the Strategy of tourism development until 2020 had been prepared in Slovakia, sanctioned by the Government of SR by means of its resolution no. 379/2013 and which came into effect.

**Key words:** regionalization of tourism in Slovakia, regions of tourism, activities of tourism in the regions, strategy of Slovakian tourism, analysis of the tourism development

**Klíčová slova:** regionalizácia cestovného ruchu Slovenska, regióny cestovného ruchu, aktivity cestovného ruchu v regiónoch, stratégia cestovného ruchu Slovenska, analýza vývoja cestovného ruchu

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.44

V súčasnej dobe žijeme v období, keď sa cestovný ruch stal v podmienkach nielen Slovenska, ale aj ostatných krajín fenoménom, rozvoj ktorého je spájaný s mnohými pozitívnymi účinkami v ľudskej spoločnosti. Cestovný ruch je významným faktorom poznávania iných spoločností, mierového spolunažívania medzi národmi ap., má pomerne rozsiahle účinky na národné hospodárstvo, ako je napr. tvorba zamestnanosti, tvorba HDP, multiplikačný efekt ap. Treba však zdôrazniť že na to, aby sa cestovný ruch stal dôležitým faktorom rozvoja hospodárstva, je nevyhnutá jeho systematická podpora a zabezpečenie jeho rozvoja vhodnými nástrojmi politiky cestovného ruchu. K významným počinom v usmerňovaní a plánovaní rozvoja cestovného ruchu na Slovensku na národohospodárskej úrovni patrí regionalizácia cestovného ruchu a stratégia cestovného ruchu. Oba tieto dokumenty patria v súčasnosti medzi najdôležitejšie nástroje politiky cestovného ruchu na Slovensku.

## REGIONALIZÁCIA CESTOVNÉHO RUCHU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Regionalizácia cestovného ruchu predstavuje základné východisko územného plánovania rozvoja cestovného ruchu v Slovenskej republike. Súčasná regionalizácia cestovného ruchu nie je nič nové, už v rokoch 1960–1961 sa v rámci vtedajšieho Československa spracovala Rajonizácia cestovného ruchu ČSR, ktorú vypracoval Štátny ústav pre rajónové plánovanie na podnet vtedajšieho vrcholného orgánu riadenia cestovného ruchu, ktorým bol Koordinačný výbor pre otázky cestovného ruchu.<sup>1</sup> Rajonizácia cestovného ruchu ČSR bola jedinečným dokumentom aj v medzinárodnom prostredí. Jeho metodiku využili v rôznych krajinách, ako napr. v Bulharsku, Rumunsku, Maďarsku, Keni.<sup>2</sup> Po tom, ako bol tento dokument Uznesením Vlády ČSR č. 992/1962 schválený, stal sa základným záväzným normatívnym dokumentom pre všetky orgány štátnej správy a organizácie pri plánovaní a riadení cestovného ruchu v Československu. V tomto dokumente sa najväčší dôraz kládol na prírodné a antropogénne podmienky (kultúrno-historické pamiatky, zariadenia cestovného ruchu, dopravné zariadenia ap.), ktoré vytvárali potenciál cestovného ruchu jednotlivých regiónov. Na základe zhodnotenia potenciálu cestovného ruchu bolo územie celej Československej republiky rozdelené na územia, ktoré boli vhodné a ktoré neboli vhodné pre rozvoj cestovného ruchu. V územiach, ktoré boli vhodné pre rozvoj cestovného ruchu sa vyčlenilo 67 oblastí (47 v Českej republike, 20 v Slovenskej republike). Následne sa určili hlavné smery rozvoja krátkodobej rekreácie obyvateľstva mestských sídiel a prímestských aglomerácií ako aj prípustné zaťaženie územia, poradie komplexného dobudovania a výstavby infraštruktúry cestovného ruchu vo vymedzených oblastiach.<sup>3</sup>

Časový horizont Rajonizácie cestovného ruchu ČSR bol cca 20 rokov. Začiatkom 80. rokov 20. storočia sa vzhľadom na nové skutočnosti, ktoré nastali vo vývoji spoločnosti, rozvoji cestovného ruchu a aj v územnom rozvoji rajonizácia z roku 1962 aktualizovala. Vznikli však už dva dokumenty. Aktualizáciu rajonizácie pre Českú republiku spracoval Terplan – Státní ústav pro územní plánování v Prahe<sup>4</sup> a aktualizáciu rajonizácie pre Slovenskú republiku spracoval Výskumný ústav cestovného ruchu v Bratislave. Pri spracovaní oboch dokumentov sa využívala jednotná metodika. Aktualizácia rajonizácie cestovného ruchu SSR bola po schválení Vládou SSR na základe Uznesenia č. 76/1981 záväzným právnym dokumentom pre všetky zainteresované štátne orgány a organizácie, ktoré ju museli rešpektovať pri vypracúvaní dlhodobých programov a územno-plánovacej dokumentácie podľa Zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku.<sup>5</sup>

Pri aktualizácii rajonizácie išlo hlavne o spresnenie hraníc oblastí cestovného ruchu, spresnenie a klasifikáciu územných hodnôt v rámci oblastí cestovného ruchu, určenie nových perspektívnych rekreačných území a vymedzenie rekreačných priestorov mimo

<sup>1</sup> VYSTOUPIL, J. a kol.: *Návrh nové rajonizace cestovního ruchu ČR*. Brno, 2007, s. 7.

<sup>2</sup> GÚČIK, M.: *Manažment cestovného ruchu*. Banská Bystrica, 2010, s. 133.

<sup>3</sup> Tamtiež.

<sup>4</sup> VYSTOUPIL, J. a kol.: *Návrh nové rajonizace cestovního ruchu ČR*. Brno, 2007.

<sup>5</sup> GÚČIK, M.: *Manažment cestovného ruchu*. Banská Bystrica, 2010, s. 135.

oblastí cestovného ruchu.<sup>6</sup> Podobne ako v rajonizácii z roku 1962, aj v aktualizácii sa v jednotlivých oblastiach sa analyzovali lokalizačné podmienky cestovného ruchu a na základe toho sa určili funkcie oblastí v rozvoji cestovného ruchu. Oblasti boli rozdelené na štyri kategórie:

- I. kategória: oblasti mali najvýznamnejší prírodný potenciál pre rozvoj cestovného ruchu a mali široké spektrum funkcií z celoštátneho a medzinárodného hľadiska so širokým časovým využitím (Bratislavská oblasť, Vysokotatranská oblasť ap.),
- II. kategória: oblasti s veľmi kvalitnými prírodnými predpokladmi, širokým spektrom funkcií celoštátneho a medzinárodného významu so zníženým časovým využitím (oblasť Slovenského krasu, Košická oblasť ap.),
- III. kategória: oblasti s kvalitnými prírodnými predpokladmi a užším spektrom funkcií väčšinou oblastného až celoštátneho významu a so zníženým časovým využitím (Prešovská oblasť ap.),
- IV. kategória: oblasti, ktoré mali menej vhodné prírodné predpoklady s významnejším vplyvom faktorov, ktoré vylučovali rekreačné využitie, s funkciami prevažne oblastného významu a časovo obmedzenou využiteľnosťou (Juhoslovenská oblasť, Laborecká oblasť ap.).

Okrem oblastí sa hodnotil aj význam mestských sídiel a kúpeľných miest v cestovnom ruchu a na jeho základe sa tieto sídla tiež kategorizovali. Mestá sa rozdelili do troch kategórií:

- I. kategória: mestá s mimoriadnym významom pre cestovný ruch, či už z pohľadu atraktivít alebo nadpriemernou úrovňou vybavenosti (najvýznamnejšie historické mestá a mestské pamiatkové rezervácie, ako napr. Trnava, Nitra, Žilina, Košice),
- II. kategória: mestá s priemernou úrovňou atraktivít a vybavenosti (ďalšie historické mestá, resp. východiská do rekreačných oblastí (napr. Zvolen, Spišská Nová Ves),
- III. kategória: všetky ostatné mestá, ktoré sa mohli uplatniť v cestovnom ruchu (napr. Trebišov, Nové Mesto nad Váhom).

Aj kúpeľné mestá sa rozdelili do troch kategórií, a to:

- I. kategória: kúpeľné mestá prvoradého spoločenského a medzinárodného významu (Piešťany, Trenčianske Teplice, Bardejovské kúpele ap.),
- II. kategória: (Sklené Teplice, Turčianske Teplice ap.),
- III. kategória: (Čič, Štós ap.).

Vzhľadom na radikálnu zmenu spoločensko-ekonomických podmienok, ku ktorým došlo koncom 80. rokov 20. storočia, v dôsledku ktorých došlo k významným zmenám v štátoprávnom usporiadaní, administratívnom členení, štruktúre národnej ekonomiky ap. bolo treba vypracovať novú rajonizáciu/regionalizáciu cestovného ruchu. Potreba vypracovať novú regionalizáciu cestovného ruchu na Slovensku sa premietla do Národného programu rozvoja cestovného ruchu, ktorý v roku 2001 schválila Vláda SR svojím Uznesením č. 185/2001. Tejto úlohy sa zhostil Ústav turizmu, s r.o. Bratislava spolu so spoločnosťou Aurex, s.r.o., ktoré v roku 2005 pre Ministerstvo hospodárstva SR

<sup>6</sup> Tamtiež, s. 133.

spracovali Regionalizáciu cestovného ruchu v Slovenskej republike. V regionalizácii sa vymedzili nové regióny (odlišné od oblastí, ktoré boli známe v rajonizácii a jej aktualizácii) na základe vnútorných väzieb a homogenity potenciálu cestovného ruchu, ktoré rešpektovali hranice katastrov podľa obcí. Na území Slovenska bolo takýmto spôsobom vymedzených 21 regiónov cestovného ruchu (napr. Bratislavský, Oravský, Tatranský). Mnohé oblasti z rajonizácie a jej aktualizácie sa v novom dokumente už neocitli, ako napr. Kysucká oblasť, Piešťansko-trenčianska oblasť, ktorá sa rozdelila na Strednopovažský a Dolnopovažský región cestovného ruchu ap. Podobne ako v predchádzajúcich dokumentoch, aj v novej regionalizácii cestovného ruchu sa regióny rozdelili na štyri kategórie, a to:

- I. kategória: sú v nej zaradené štyri regióny s medzinárodným významom (Bratislavský, Podunajský, Liptovský, Tatranský),
- II. kategória: sedem regiónov s prevažne národným významom (napr. Strednopovažský, Turčiansky, Oravský, Košický),
- III. kategória: päť regiónov s nadregionálnym významom (napr. Hornonitriansky, Gemerský, Spišský),
- IV. kategória: päť regiónov s regionálnym významom (napr. Hornozemplínsky, Ipeľský, Záhorský).

Vzhľadom na to, že v niektorých regiónoch sa nachádzajú časti územia, ktoré svojim významom presahujú význam samotného regiónu, v rámci regiónov sa vyčlenili aj podoblasti, ku ktorým patrí napr. Zemplínska Šírava v Dolnozemplínskom regióne.<sup>7</sup>

Pri rozdelení jednotlivých regiónov do vyššie uvedených kategórií sa analyzoval potenciál regiónov (prírodný a antropogénny), dopravná dostupnosť, vzdialenosť dopytových centier ap. Stanovili sa kritériá hodnotenia potenciálu regiónov, pričom hodnota potenciálu je vyjadrená bodovou hodnotou. Pre každý región sa hodnotilo 19 najčastejších aktivít, ktoré sú typické pre cestovný ruch na Slovensku. Tieto aktivity sa rozdelili do troch skupín podľa toho, s čím súvisia:

1. aktivity cestovného ruchu súvisiace s prírodným potenciálom (pobyť/rekreácia pri vode, pobyť/rekreácia pri termálnej vode, pobyť/rekreácia v lesnom/horskom prostredí, pobyť/rekreácia na vidieku, vodné športy, vodná turistika, pešia turistika, cykloturistika, horolezectvo, závesné lietanie, návštevy jaskýň, poľovníctvo, rybolov, iné športové aktivity, zjazdové lyžovanie, bežecké lyžovanie, lyžiarska turistika),
2. aktivity súvisiace s antropogénnym potenciálom (pobyť/rekreácia v kúpeľoch, poznávanie pamiatok, návšteva múzeí a galérií, poznávanie miestnych tradícií, návšteva kultúrnych, športových a náboženských podujatí, účasť na kongresoch a konferenciách, návšteva veľtrhov a výstav, obchodný cestovný ruch),
3. aktivity, ktoré súvisia s poskytovaním služieb prechodného ubytovania a turistickými informačnými kancelármi.<sup>8</sup>

Potenciál, ktorý majú regióny v rozvoji cestovného ruchu sa hodnotil štyrmi stupňami, a to:

<sup>7</sup> GÚČIK, M.: *Manažment cestovného ruchu*. Banská Bystrica, 2010, s. 135–136.

<sup>8</sup> Tamtiež, s. 136.



1. základný potenciál, ktorého hodnota pre skúmané aktivity je nízka, aktivitu však v takom regióne možno evidovať (bodová hodnota 1),
2. priemerný potenciál s hodnotou pre dané aktivity vyššou – priemernou (bodová hodnota 2),
3. dobrý potenciál, ktorý má význam pre skúmané aktivity cestovného ruchu (bodová hodnota 3),
4. vysoký potenciál, kedy je región veľmi významný a porovnateľný s lokalitami v zahraničí (bodová hodnota 4).

Na určenie významu vyššie uvedených aktivít v cestovnom ruchu sa použilo „váženie“. Hlavným zdrojom určenia váhy jednotlivých aktivít boli informácie získané výberovým štatistickým zisťovaním o príchodovom a domácom cestovnom ruchu a rozhovormi s profesionálmi z oblasti cestovného ruchu zaoberajúcimi sa predajom produktov domáceho cestovného ruchu v zahraničí. Hodnoty váh boli od 1 do 10 a pridelili sa jednotlivým aktivitám cestovného ruchu nasledovne:

1. letné aktivity v prírodnom prostredí: pobyt/rekreácia pri vode (váha 10), pobyt/rekreácia pri termálnej vode (7), pobyt/rekreácia v lesnom/horskom prostredí (5), pobyt/rekreácia na vidieku (3), vodné športy (3), vodná turistika (3), pešia turistika (10), cykloturistika (6), horolezectvo (1), závesné lietanie – paragliding (1), návšteva jaskýň – speleológia (1), poľovníctvo (1), rybolov (1), iné športy – tenis, golf, jazda na koni ap. (5),
2. zimné aktivity v prírodnom prostredí: zjazdové lyžovanie/snowboarding (9), bežec-ké lyžovanie (3), lyžiarska turistika (4),
3. aktivity súvisiace s vybranými službami cestovného ruchu: ubytovacie služby (10), informačné služby (4).<sup>9</sup>

Po komplexnej analýze potenciálu jednotlivých regiónov, aktivít, ktoré sa v nich vykonávajú, stanovení ich významu a ich využiteľnosti v rozvoji cestovného ruchu môžeme 21 regiónov cestovného ruchu na Slovensku rozčleniť tak, ako to uvádzame v tabuľke č. 1.

**Tabuľka č. 1:** Potenciál a význam regiónov cestovného ruchu na Slovensku

Názov regiónu	Kategória	Potenciál	Strednodobý význam	Dlhodobý význam
Bratislavský	I.	vysoký	medzinárodný	medzinárodný
Podunajský	I.	priemerný	nadregionálny	Národný
Záhorský	IV.	základný	regionálny	nadregionálny
Dolnopovažský	III.	priemerný	nadregionálny	Národný
Strednopovažský	II.	priemerný	národný	Národný
Nitriansky	IV.	dobrý	nadregionálny	Národný
Hornonitriansky	III.	základný	nadregionálny	Národný
Severopovažský	II.	priemerný	medzinárodný	medzinárodný
Turčiansky	II.	dobrý	národný	medzinárodný

<sup>9</sup> GÚČIK, M.: *Manažment cestovného ruchu*. Banská Bystrica, 2010, s. 136–138.

Oravský	II.	priemerný	národný	medzinárodný
Liptovský	I.	dobrý	medzinárodný	medzinárodný
Ipeľský	IV.	priemerný	regionálny	nadregionálny
Gemerský	III.	základný	nadregionálny	Národný
Horehronský	II.	dobrý	medzinárodný	medzinárodný
Pohronský	III.	priemerný	nadregionálny	Národný
Tatranský	I.	vysoký	medzinárodný	medzinárodný
Spišský	III.	priemerný	nadregionálny	medzinárodný
Košický	II.	dobrý	národný	Národný
Šarišský	II.	priemerný	národný	Národný
Hornozemplínsky	IV.	priemerný	regionálny	nadregionálny
Dolnozemplínsky	IV.	priemerný	regionálny	nadregionálny

Zdroj: Regionalizácia cestovného ruchu v Slovenskej republike, 2005, s. 53 a i.

## STRATÉGIA CESTOVNÉHO RUCHU NA SLOVENSKU

Stratégia cestovného ruchu je nevyhnutným predpokladom pre systémové riadenie rozvoja cestovného ruchu v krajine. Posledným koncepčným materiálom tohto druhu bola Nová stratégia rozvoja cestovného ruchu SR do roku 2013. Túto stratégiu schválila Vláda SR svojim Uznesením č. 417/2007 ako plnenie úlohy, ktorá vyplynula z Programového vyhlásenia Vlády SR na roky 2006–2010. Po schválení tejto stratégie Vláda SR prijala Uznesením č. 783/2007 návrh Zásad štátnej politiky cestovného ruchu SR. Strategickým cieľom cestovného ruchu na Slovensku bolo v zmysle týchto dokumentov zvyšovanie jeho konkurencieschopnosti pri lepšom využívaní potenciálu cestovného ruchu so zámerom vyrovnávať sociálno-ekonomický rozvoj jednotlivých regiónov súčasne s tvorbou nových pracovných miest.<sup>10</sup> Aby bolo možné dosiahnuť tento strategický cieľ, prijalo sa 34 úloh v rámci piatich hlavných cieľov:

1. Posilnenie postavenia odvetvia cestovného ruchu v národnom hospodárstve,
2. Zvýšenie atraktívnosti Slovenska ako dovolenkového cieľa,
3. Zvýšenie objemu pobytového cestovného ruchu,
4. Zlepšenie štruktúry zahraničných návštevníkov Slovenska skvalitňovaním poskytovaných služieb,
5. Podpora tvorby nových pracovných príležitostí najmä v regiónoch s významným potenciálom re cestovný ruch.<sup>11</sup>

V kontexte plnenia týchto cieľov došlo k zrealizovaniu najvýznamnejšej systémovej zmeny v cestovnom ruchu v posledných desaťročiach, a to prijatiu Zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu. Takýmto spôsobom sa vytvoril legisla-

<sup>10</sup> Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Sekcia cestovného ruchu: *Stratégia rozvoja cestovného ruchu do roku 2020*. Bratislava, 2013, s. 5.

<sup>11</sup> Tamtiež, s. 5.

tívny rámec pre koordinovaný rozvoj cestovného ruchu na Slovensku na úrovni krajov a oblastí a položili sa základy destinačného manažmentu cestovného ruchu a systému spolufinancovania jeho rozvoja zo strany štátu. Po zmene vlády v roku 2010 došlo k zrušeniu vyššie uvedenej stratégie; Vláda SR ju zrušila svojim Uznesením č. 300/2011. Po parlamentných voľbách v roku 2012 a po zmene vlády vyvstala potreba vypracovať novú stratégiu cestovného ruchu v súlade s Programovým vyhlásením Vlády SR na roky 2012–2016. Stalo sa tak v marci 2013, kedy Sekcia cestovného ruchu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR spracovala návrh Stratégie rozvoja cestovného ruchu do roku 2020. Vláda SR svojim Uznesením č. 379/2013 schválila návrh stratégie, ktorá tak vošla do platnosti.<sup>12</sup>

Stratégia rozvoja cestovného ruchu do roku 2020 sa skladá z troch hlavných častí, a to:

- A. Analýza vývoja cestovného ruchu,
- B. Východiská stratégie rozvoja cestovného ruchu na Slovensku do roku 2020,
- C. Stratégia do roku 2020.

## ANALÝZA VÝVOJA CESTOVNÉHO RUCHU

V prvej časti stratégie sa autori najskôr zaoberajú analýzou medzinárodného cestovného ruchu a zdôrazňujú jeho význam vo svetovej ekonomike odvolávajú sa na údaje Svetovej organizácie cestovného ruchu UN WTO. V ďalšej časti sa zaoberajú cestovným ruchom v Európe a celosvetovým výzvam, ktorým čelí aj Európska únia, ako sú napr. demografické zmeny populácie a tlak na existujúce zdroje. V tejto súvislosti Európska komisia predstavila v marci 2010 stratégiu Európa 2020 na zlepšenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Táto stratégia sa priamo dotýka aj cestovného ruchu, ktorý predstavuje v Európskej únii tretie najvýznamnejšie ekonomické odvetvie po obchodnom a distribučnom odvetví, a stavebníctve. Cestovný ruch v Európskej únii totižto vytvára viac ako 10 % HDP a približne 12 % pracovných miest. O význame cestovného ruchu svedčí aj skutočnosť, že Európska komisia publikovala 30. júna 2010 oznámenie Európa ako popredná svetové destinácia cestovného ruchu – nový politický rámec pre európsky cestovný ruch. Hlavným cieľom rozvoja cestovného ruchu v týchto intenciách je zvýšenie konkurencieschopnosti udržateľného, zodpovedného a etického cestovného ruchu v Európe, pričom treba zohľadniť sociálnu politiku, územnú súdržnosť a vplyv odvetvia cestovného ruchu na ochranu a podporu európskeho prírodného a kultúrneho dedičstva. V tejto deklarácii Európskej komisie sa navrhuje vykonať aktivity na podporu cestovného ruchu v týchto oblastiach:

- podnietiť konkurencieschopnosť odvetvia cestovného ruchu,
- podporiť rozvoj udržateľného, zodpovedného a kvalitného cestovného ruchu,
- upevniť obraz a zviditeľnenie Európy ako súboru udržateľných a kvalitných destinácií,
- maximalizovať potenciál politik a existujúcich finančných nástrojov EÚ na rozvoj cestovného ruchu.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Tamtiež, s. 5.

<sup>13</sup> Tamtiež, s. 8.

V ďalšej časti analytickej kapitoly sa porovnávajú ukazovatele cestovného ruchu krajín V4 a Rakúska. Z porovnania počtu turistov skúmaných krajín v rokoch 2007–2010 vyplýva, že poradie v počte ubytovaných turistov je v každom roku rovnaké, tzn. na prvom mieste je Rakúsko, nasleduje Poľsko, Česká republika, Maďarsko a Slovensko. Z uvedených údajov je zaujímavé a prekvapivé, že Česká republika má pred Maďarskom pomerne „veľký náskok“ v počte ubytovaných turistov, pretože v jej ubytovacích zariadeniach sa každoročne v sledovanom období ubytovalo cca o 100 % zahraničných turistov viac ako v maďarských ubytovacích zariadeniach.<sup>14</sup>

Každá z týchto krajín využíva na podporu rozvoja cestovného ruchu rôzne nástroje. Spolkové ministerstvo hospodárstva, rodiny a mládeže Rakúskej republiky v roku 2010 prezentovalo novú stratégiu cestovného ruchu, ktorej hlavným aspektom bolo poukázať na jedinečnosti Rakúska a jeho konkurenčné výhody v cestovnom ruchu. V Maďarsku v roku 2009 znížili sadzbu DPH na ubytovacie služby na 18 % (inak 27 %), a od roku 2011 zaviedli podporu domáceho cestovného ruchu systémom zamestnaneckých benefitov (Széchenyiho karta). V Českej republike sa od roku 2010 implementuje Národný program podpory cestovného ruchu, v rámci ktorého je podprogram Cestovný ruch pre všetkých. Poľsko malo spracované strategické smerovanie rozvoja cestovného ruchu do roku 2015.<sup>15</sup>

V závere analytickej časti sa analyzuje cestovný ruch na Slovensku. Pre slovenský cestovný ruch je charakteristické, že domáci návštevníci prevažujú nad zahraničnými návštevníkmi, podobne je tomu z krajín V4 aj v Maďarsku a Poľsku. V Českej republike je to naopak, nad domácimi návštevníkmi prevažujú návštevníci zo zahraničia. Tradične najviac návštevníkov zo zahraničia prichádza na Slovensko zo susedných štátov, najdôležitejším zdrojovým trhom je Česká republika, nasleduje Poľsko, Nemecko, Maďarsko, Rakúsko ap. Najnavštevovanejšie kraje na Slovensku sú Žilinský, Prešovský a Bratislavský. Veľkým problémom slovenského cestovného ruchu je nízky priemerný počet prenocovaní.<sup>16</sup>

## VÝCHODISKÁ STRATÉGIE ROZVOJA CESTOVNÉHO RUCHU NA SLOVENSKU DO ROKU 2020

Druhá časť stratégie je venovaná koncepčným dokumentom a hlavným predpokladom socio-ekonomického rozvoja Slovenska, z ktorých stratégia vychádza a na ktoré nadväzuje. K týmto dokumentom a predpokladom patrí:

- Programové vyhlásenie Vlády SR na roky 2012–2016,
- Program stability Slovenskej republiky na roky 2012 až 2015,
- Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2011 – Zmeny a doplnky č. 1 KURS 2001,
- Národná stratégia regionálneho rozvoja Slovenskej republiky,
- Ochrana prírody – zonácia,
- Vzdelávanie a ľudské zdroje pre cestovný ruch,

<sup>14</sup> Tamtiež, s. 10.

<sup>15</sup> Tamtiež, s. 10–11.

<sup>16</sup> Tamtiež, s. 11–12.

- Kvalita poskytovaných služieb cestovného ruchu – kontrolná činnosť,
- Medzinárodná spolupráca v cestovnom ruchu,
- Podpora cestovného ruchu z prostriedkov Európskeho spoločenstva,
- Satelitný účet cestovného ruchu,
- Poznatky a skúsenosti z implementácie Zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov,
- Národná stratégia rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v SR,
- Marketing cestovného ruchu.<sup>17</sup>

## STRATÉGIA DO ROKU 2020

V podstate najdôležitejšou časťou celej stratégie je posledná časť, v ktorej je navrhnutá vízia, strategický cieľ rozvoja cestovného ruchu, hlavné druhy produktov cestovného ruchu na Slovensku a sú v nej definované oblasti a úlohy, ktoré majú viesť k naplneniu stanoveného strategického cieľa.

Vízia cestovného ruchu na Slovensku je formulovaná naozaj odvážne, pretože Slovensko bude podľa nej „... krajina s vyspelým cestovným ruchom, ktorý bude medzinárodne konkurencieschopný, s rozvinutým destinačným manažmentom, kvalitne poskytovanými službami, s dostatočne vzdelaným a kvalifikovaným personálom, v jasnej koexistencii s ochranou prírody, kultúrnymi hodnotami a zachovaním kultúrneho a prírodného dedičstva“.<sup>18</sup> Na to, aby sa táto vízia o Slovensku, ako krajine s vyspelým cestovným ruchom naplnila, treba ciele koordinovane podporovať marketingovými činnosťami na všetkých úrovniach s využitím všetkých dostupných moderných komunikačných a prezentačných technológií.

Strategickým cieľom v rozvoji cestovného ruchu na Slovensku je „... potreba zvyšovania konkurencieschopnosti cestovného ruchu pri lepšom využívaní jeho potenciálu, so zámerom vyrovnávať regionálne disparity a vytvárať nové pracovné príležitosti.“<sup>19</sup> Tento cieľ je možné dosiahnuť čiastkovými cieľmi, ku ktorým patrí:

- sústredenie pozornosti na inovácie už existujúcich produktov, pričom treba zohľadniť nové trendy v dopyte po cestovnom ruchu,
- lepšie využívanie prírodného a kultúrno-historického potenciálu Slovenska, pričom treba podporovať cieľové miesta, v ktorých už existuje stabilizovaný dopyt kľúčových trhov,
- podpora cieľových miest v zaostávajúcich regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti, ktoré majú dostatočný prírodný a kultúrno-historický potenciál.<sup>20</sup>

K hlavným produktom (produktovým skupinám) cestovného ruchu na Slovensku, ktorých základom je prírodný a kultúrno-historický potenciál Slovenska patrí:

- letný cestovný ruch: pobyt pri vode, rekreácia, turistika v horských strediskách, relax, poznávanie nových miest ap.;

<sup>17</sup> Tamtiež, s. 15–29.

<sup>18</sup> Tamtiež, s. 29.

<sup>19</sup> Tamtiež, s. 29.

<sup>20</sup> Tamtiež, s. 30.

- zimný cestovný ruch: zimné športy – najmä zjazdové lyžovanie a snowboarding; Rozsiahle investície do horských stredísk cestovného ruchu v posledných desať-ročiach výrazným spôsobom ovplyvnili konkurencieschopnosť ponuky zimných aktivít na stredo európskom trhu postsocialistických krajín. Pri produktoch zimného cestovného ruchu treba rešpektovať dôsledky klimatických zmien a v budúcnosti lyžiarske strediská budovať v minimálnej nadmorskej výške údolnej stanice 700–800 m n. m.;
- kúpeľný a zdravotný cestovný ruch: predstavujú jeden z najvýznamnejších produktov cestovného ruchu na Slovensku. Je potrebné v ponuke služieb kúpeľného a zdravotného cestovného ruchu zohľadňovať trendy v oblasti dopytu a ponuky a zameriavať sa na wellness, beauty, anti-stress pobyty ap. V súlade s týmito trendami došlo k rozvoju ponuky týchto služieb nielen v kúpeľných miestach ale aj iných destináciách, v ktorých sa vybuďovali wellness hotely ap.;
- kultúrny a mestský cestovný ruch: napriek tomu, že Slovensko má vhodný potenciál pre rozvoj cestovného ruchu v týchto oblastiach, nedochádza k jeho významnému využívaniu. Príčiny sú rôzne, na jednej strane to je nevyhovujúci stavebno-technický stav kultúrno-historických pamiatok, na druhej strane je to aj nedostatočne rozvinutý produkt, slabá propagácia doma aj v zahraničí;
- kongresový cestovný ruch: predstavuje perspektívnu a lukratívnu záležitosť, pre ktorú sa vytvorili vhodné podmienky veľkými investíciami do modernizácie a výstavby hotelov; Tento druh cestovného ruchu má veľký potenciál pri využívaní kapacít najmä v mimo sezónnom období;
- vidiecky cestovný ruch a agroturistika: tento druh cestovného ruchu je na Slovensku zatiaľ málo rozvinutý v porovnaní so svetom; má však dostatočný potenciál na to, aby sa mohol rozvíjať,
- geoparky a geoturistika: majú na Slovensku veľmi dobré možnosti rozvoja vzhľadom na geografickú a geologickú rôznorodosť.<sup>21</sup>

Pri formulovaní úloh nevyhnutných pre dosiahnutie strategického cieľa autori stratégie predpokladajú, že sa do roku 2020 nebudú opakovať celosvetové hospodárske krízy, ktoré by negatívnym spôsobom ovplyvnili aj Slovensko, ale že na Slovensku bude relatívne stabilný hospodársky vývoj.

Pri napĺňaní strategického cieľa sú sformulované úlohy v troch oblastiach, a to v oblasti kvality, oblasti podpory dopytu a ponuky so zámerom prijatia prorastových opatrení, oblasti zvýšenia atraktívnosti Slovenska ako dovolenkového cieľa a rozvoja informačných služieb.<sup>22</sup>

V oblasti kvality služieb je nevyhnutné:

- zaviesť národný systém kvality služieb v kontexte iniciatívy Európskej komisie súvisiacej so zavedením Európskej značky kvality pre cestovný ruch (ETQL),
- zvýšiť úroveň a kvalitu destinačného manažmentu,
- odstraňovať administratívne prekážky podnikania,
- motivovať subjekty cestovného ruchu k inováciám,

<sup>21</sup> Tamtiež, s. 30–31.

<sup>22</sup> Tamtiež, s. 32.

- umožniť širšiu účasť zdravotne znevýhodnených občanov na cestovnom ruchu prostredníctvom stavebno-technického riešenia,
- skvalitniť pripravenosť absolventov v rámci výchovno-vzdelávacieho procesu na ich uplatnenie v cestovnom ruchu,
- skvalitniť úroveň verejnej osobnej dopravy,
- novelizovať Zákon č. 281/2001 Z. z. o zájazdoch, podmienkach podnikania cestovných kancelárií a cestovných agentúr a o zmene a doplnení Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov v nadväznosti na revíziu Smernice 90/314/EEC o balíku cestovných, dovolenkových a výletných služieb ap.<sup>23</sup>

V oblasti podpory ponuky a dopytu sa v stratégii navrhuje:

- vytvoriť prorastový finančný nástroj podpory subjektov pôsobiacich v príjazdovom cestovnom ruchu,
- vytvoriť finančný nástroj na podporu domáceho cestovného ruchu,
- podporiť významné projekty cestovného ruchu formou investičnej pomoci,
- podporiť podnikanie pomocou ďalších ekonomických nástrojov.<sup>24</sup>

V oblasti zvýšenia atraktívnosti Slovenska ako dovolenkového cieľa a rozvoja informačných služieb je najdôležitejšou úlohou tvorba identity Slovenska so zameraním sa na jeho jedinečnosti a hodnoty, ktoré sú pre neho najcharakteristickejšie. Tvorba identity Slovenska je nevyhnutne spätá s:

- budovaním značky „Slovensko“,
- konkurencieschopnosťou národných a regionálnych produktov cestovného ruchu,
- rozvíjaním informačných a propagačno-prezentačných aktivít obcí, miest a regiónov,
- zlepšením vzhľadu Slovenska (hraničné priechody, železničné a autobusové stanice, verejné priestory – prístupové komunikácie do miest a obcí a ich centrá),
- zabezpečením vymožitelnosti ochrany pamiatok,
- marketingovou podporou cestovného ruchu,
- podporou rozvoja domáceho cestovného ruchu,
- skvalitnením navigácie návštevníkov ap.<sup>25</sup>

## ZÁVER

Vzhľadom na vývoj cestovného ruchu v svetovej ekonomike a v ekonomike Európskej únie je nevyhnutné venovať mu zo strany jednotlivých štátov náležitú pozornosť. Na Slovensku máme už našťastie viac-menej za sebou obdobie, kedy štátne orgány a inštitúcie zodpovedné za cestovný ruch nechávali jeho rozvoj na „slobodnej ruke trhu“ a prakticky nijakým spôsobom nezasahovali do jeho vývoja, výnimkou bolo založenie štátnej marketingovej agentúry cestovného ruchu v polovici 90. rokov. Ako sa časom ukázalo, cestovný ruch je taký dôležitý spoločensko-ekonomický jav, že je nevyhnutné venovať mu adekvátnu pozornosť a robiť všetko pre to, aby sa zabezpečil jeho optimálny rozvoj v súlade so zásadami trvalo-udržateľného rozvoja. Len tak totiž-

<sup>23</sup> Tamtiež, s. 33–38.

<sup>24</sup> Tamtiež, s. 38–41.

<sup>25</sup> Tamtiež, s. 41–45.

to možno očakávať, že cestovný ruch bude pre spoločnosť prínosom a na jeho rozvoji bude spoločnosť získavať. Je potešiteľné, že na Slovensku sa začali v záujme rozvoja cestovného ruchu prijímať systémové opatrenie, medzi ktoré bezpochyby patrí aj Regionalizácia cestovného ruchu v Slovenskej republike a Stratégia rozvoja cestovného ruchu do roku 2020.

doc. Ing. Ľubomír Kmeco, Ph.D.  
Univerzita Jana Ámose Komenského Praha  
kmeco.lubomir@ujak.cz



## PŘESHraniČNÍ CESTOVNÍ RUCH NA PŘÍKLADU EVROPSKÉHO REGIONU DUNAJ-VLTAVA

LUKÁŠ NOVOTNÝ

**Abstract:** **Transboundary Tourism Visualized on the Example of the European Region Danube-Vltava**

The transboundary tourism is up to this day somewhat unheeded category of tourism. Particularly in the territory of the former so called iron curtain we may say that the given states are not quite able to make use of their natural but mainly cultural potential which is offered to them here. Nevertheless, after 25 years since the fall of the iron curtain, even here many things change. The euro-regions were set up, as well as numerous partnerships of cities and municipalities and in 2012 also the European region Danube-Vltava. One of the main priorities of this project within the area of tourism is the transboundary cooperation. This article is focused on the transboundary tourism in the territory of this European region and it presents the results of an empiric research, which had taken place in the Czech Republic, Germany and Austria.

**Key words:** borderland areas, cross-border cooperation, periphery areas, European integration, Euroregion

**Klíčová slova:** přihraniční oblasti, přeshraniční spolupráce, okrajové oblasti, evropská integrace, euroregion

**DOI:** 10.14712/23366478.2016.45

Evropský region Dunaj-Vltava (ERDV) představuje jedinečné trinacionálně fungující přeshraniční uskupení, které se snaží kooperovat v různých oblastech, například v hospodářství, cestovním ruchu nebo školství. Kooperace probíhá mezi sedmi kraji, konkrétně mezi Horními Rakousy (Oberösterreich), dále mezi oblastmi Most- a Waldviertel v Dolních Rakousích, mezi Dolním Bavorskem (Niederbayern) a mezi třemi kraji v České republice, Krajem Vysočina, Jihočeským a Plzeňským. Tyto aktivity mají za cíl posílit přeshraniční středoevropskou identitu a společné kulturní povědomí, zintenzivnit hospodářskou kooperaci a učinit tak tyto pohraniční regiony více konkurenceschopnými. Není to vůbec jednoduchý úkol, protože z různých výzkumů, ale také z analýzy socioekonomického kapitálu v pohraničních oblastech víme, že se jedná o strukturálně slabé regiony s malým rozvojovým potenciálem.<sup>1</sup> To platí pro pohraniční úseky všech třech zemí bez rozdílu.

<sup>1</sup> JEŘÁBEK, M. a kol.: *Region a inovace na příkladu česko-saského pohraničí / Region und Innovation am Beispiel des sächsisch-böhmischen Grenzraums*. Praha, 2004. JEŘÁBEK, M. a kol.: *Spolupráce mezi podniky severozápadních Čech a jihozápadního Saska*. Ústí nad Labem, 2006.

Je nutno si uvědomit, že se sice jedná o velmi originální formu kooperace, jejímž cílem je poněkud idealistická snaha o možnostech velmi široce nadefinované spolupráce za velmi odlišných právních a správních parametrů.<sup>2</sup> Evropský region Dunaj-Vltava vznikl tzv. zespoda a chce usilovat nejen o hospodářskou, ale také kulturní a společenskou spolupráci. Vše zapadá do širších cílů Evropské unie, která chce skrze existenci euroregionů, resp. evropských regionů podporovat přeshraniční vazby a chce tím posilovat hospodářský a kulturní potenciál těchto regionů.<sup>3</sup>

Záměry k těmto přeshraničním aktivitám ovšem nejsou pouze takto idealistické. Pro participující subjekty se tím totiž naskýtá možnost získání nemalých finančních prostředků. Řada různých finančních programů přeshraniční spolupráce totiž přirozeně vyžaduje přítomnost subjektů z obou stranách hranice, což je předpokladem pro možnost podat různé rozvojové projekty. Totiž pouze s takovými partnery je možné žádat o finanční podporu, jako například v rámci programu Ziel2/Cíl2 (dříve Cíl3). Disponovat různými partnery v podobě obcí, krajů nebo i různých spolků atd. tak obsahuje i tento aspekt a v přeshraničních uskupeních, jakými jsou právě euroregiony, resp. evropské regiony, se tyto sítě přirozeně utvářejí. Jejich cílem je přispívat k vyšší atraktivitě daných regionů. Stále narůstající počty podpořených projektů ukazují na narůstající zájem na této formě kooperace.<sup>4</sup>

Cílem této studie je ukázat na možnosti rozvoje přeshraničního cestovního ruchu v rámci existence Evropského regionu Dunaj-Vltava. V první kapitole budou prezentována relevantní teoretická východiska, z nichž tato práce vychází. Půjde především o samotnou definici pojmu „přeshraniční spolupráce“ a její různé formy v podmínkách toho, co dnes nazýváme europeizací. Následně je pozornost soustředěna na přeshraniční spolupráci mezi Českou republikou, Německem a Rakouskem a na samotný ERDV. Ve třetí části studie budou prezentovány výsledky empirického šetření, které bylo realizováno na území evropského regionu se zaměřením na regionální rozvoj a cestovní ruch. Šetření proběhlo na Univerzitě Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem za součinnosti s vybranými subjekty přeshraniční spolupráce přímo na území evropského regionu.

## PŘESHRANIČNÍ CESTOVNÍ RUCH

Soudobá regionální studia dnes vychází z existence sociálního prostoru a z přesvědčení, že společnosti jsou formovány také prostředím.<sup>5</sup> Uspořádání prostoru tedy velmi úzce souvisí se „sociálním obsahem“,<sup>6</sup> což se velmi významně vztahuje také

<sup>2</sup> ALHEIT, P. a kol.: *Biographien im Grenzraum. Eine Untersuchung in der Euroregion Neiße*. Dresden, 2006.

<sup>3</sup> NOVOTNÝ, L.: „Velká“ sociologická teorie a v „malém“ česko-německém pohraničí. In: JEŘÁBEK, M. (ed.): *Výzkum českého pohraničí*. Ústí nad Labem, 2015, s. 17–30.

<sup>4</sup> CHROMÝ, P. – JANŮ, H.: Regional identity, activation of territorial communities and the potential of the development of peripheral regions. *Acta Universitatis Carolinae – Geographica* 1, 38, s. 105–117.

<sup>5</sup> HAMPL, M.: *Realita, společnost a geografická organizace: hledání integrálního řádu*. Praha, 1998.

<sup>6</sup> MUSIL, J. – MÜLLER, J.: Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 44, 2, 2008, s. 321–348.

k cestovnímu ruchu. Výstižně to popsal Antony Giddens, podle něhož může poloha v prostoru výrazně určovat kvalitu života lidí a jejich životní šance.<sup>7</sup> Proto dnes dochází i v jiných oborech jako například v sociologii nebo veřejné správě ke zvýšenému zájmu o prostor a místo (viz např. sociologie prostoru<sup>8</sup>). Jak známo, jsou periferní oblasti obecně výsledkem nerovnoměrného rozvoje společnosti v daném území.<sup>9</sup> Tento vývoj má své specifické historické, politické, ekonomické, sociální, kulturní ale i přírodní faktory. Pohraniční oblasti zpravidla k takovýmto periferním oblastem patří. Také zde pozorujeme to, co je typické pro periferie: úbytek obyvatelstva, vyšší podíl osob ve starším věku, úbytek ekonomicky aktivních osob, podíl neobydlených bytů a domů, vyšší podíl občanů zaměstnaných v zemědělství, nižší životní standardy domácností, nižší úroveň občanské společnosti atd.<sup>10</sup> Pohraniční oblasti leží také často mimo hlavní jádrové oblasti a rozvojové osy a i přes značnou aktivitu státní správy resp. samosprávy se daří jen skutečně omezeně vylepšovat jejich sociální situaci. Jejich ekonomická slabost často v případě ČR souvisí s poválečným plošným odsunem německého obyvatelstva z Československa po druhé světové válce.<sup>11</sup>

Chceme-li definovat pohraničí, přistupujeme na existenci dichotomie pohraničí-vnitrozemí. V takto polarizovaném prostoru uceleného státního útvaru je pak pohraničí region (nebo zóna), ve kterém je pozorovatelný vliv hranice (a tím i sousedské země).<sup>12</sup> Existuje přitom značná neshoda v tom, jak je tento vliv velký a do jaké míry je či není prospěšný. Například historici a politologové považují často za pohraničí území, která byla až do odsunu většinově osídlena německy mluvícím obyvatelstvem. V tomto případě hovoříme o reliktní hranici a o reliktním hraničním efektu.<sup>13</sup> Z výzkumu přeshraničních vlivů v českém pohraničí například plyne, že (alespoň částečný) vliv přeshraničních aktivit na myšlení místních lidí připouští 40 procent dotázaných občanů v českém pohraničí. Nejsilnější je vliv právě na bavorské hranici (60 procent), ovšem také na saské (52) a rakouské (51). Nejmenší je pak na slovenské hranici a na hranicích s Polskem (obojí 24 procent).<sup>14</sup> My pro potřeby této studie a následného empirického šetření definujeme pohraničí na základě administrativního vymezení, totiž jako území různých správních jednotek (krajů, oblastí nebo vládních okrsků), které se dotýkají státní hranice a které mají ochotu kooperovat. V případě ČR je přeshraniční spolupráce velké téma, protože s výjimkou Středočeského kraje a Kraje Vysočina sousedí každý další kraj v různé délce s některou z okolních zemí České republiky.

<sup>7</sup> GIDDENS, A.: *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge, 1984.

<sup>8</sup> SCHÄPFERS, B.: *Stadtsoziologie. Stadtentwicklung und Theorien-Grundlagen und Praxisfelder*. Wiesbaden, 2006.

<sup>9</sup> NOVOTNÝ, L.: Názory a postoje české populace vůči přeshraniční spolupráci. *Naše společnost* 1, s. 27–32.

<sup>10</sup> MUSIL, J.: Nové pohledy na regeneraci našich měst a osídlení. *Územní plánování a urbanismus* 15, 2, 1988, s. 67–72.

<sup>11</sup> KASTNER, Q.: *Osídlování českého pohraničí od května 1945*. Working papers, 96:12, Praha, 1996.

<sup>12</sup> HAVLÍČEK, T.: Teorie vymezení pohraničí. In: JERÁBEK, M. et al.: *České pohraničí. Bariéra nebo prostor zprostředkování?* Praha, 2004, s. 59–66.

<sup>13</sup> HAVLÍČEK, T.: Teorie vymezení pohraničí. In: JERÁBEK, M. et al.: *České pohraničí. Bariéra nebo prostor zprostředkování?* Praha, 2004, s. 59–66.

<sup>14</sup> ZICH, F.: *Přeshraniční vlivy v českém pohraničí (Přeshraniční spolupráce v pohraničí jako evropeizace zdola?)*. Ústí nad Labem, 2007.

Hovoříme-li o přeshraniční spolupráci, jde v prvé řadě o aktivní účast občanů či celých sociálních skupin na utváření nějakých společných hodnot, na budování přeshraničního společenství.<sup>15</sup> Je to cílevědomá činnost, institucionalizovaná (např. v podobě partnerských obcí či jiných partnerství) či neinstitutionalizovaná, při níž dále dochází ke vzájemnému poznávání, získávání důvěry a ke snaze pochopit toho druhého. Přeshraniční aktivity můžeme tedy chápat jako jakýsi pokus o minimalizaci role hranice. V případě přeshraničního cestovního ruchu pak jde též o vybudování povědomí o atraktivitách a možnostech rozvoje turistiky přes hranice daných států. Děje se tak často připomínáním společného historického vývoje, podporou různých přeshraničních forem destinačního managementu atd. Přeshraniční spolupráce se snaží potlačit jednostrannou orientaci obcí a regionů směrem do vnitrozemí, snaží se tedy odstranit omezení každodenního života a vývoje způsobeného přítomností státní hranice. Podoba a intenzita přeshraničních vazeb je přitom determinována různými faktory, mimo jiné původem hranice a její funkcí (buď jako předěl společenských systémů nebo jako prostor intenzivní kulturní i jiné výměny).<sup>16</sup>

Dalším z významných cílů přeshraniční spolupráce obecně je odstraňování asymetrií.<sup>17</sup> Všeobecně vzato platí, že odstraňování těchto nerovností probíhá silněji u vyšších a středních vrstev obyvatelstva (u kvalifikovaných) než u vrstev s nižším sociálním statutem (nekvalifikovaní). Mezi vyššími středními sociálními vrstvami nalézáme podstatně častěji aktivní nositele přeshraniční spolupráce.<sup>18</sup> To je dáno zejména jejich sociálními, kulturními, ale i například jazykovými kompetencemi, které je pro kontakt se sousedem více predisponují.

Právně se v případě přeshraniční spolupráce jedná o pozoruhodný problém. Čistě zahraničně-politicky pozorujeme, že v rámci přeshraniční spolupráce jdou často i věci, které by v klasické mezistátní bilaterální diplomacii nebyly možné: dlouhodobě se to týká například zapojení sudetoněmeckých organizací do různých kulturních či jiných aktivit (včetně například udělení čestných občanství některým těmto osobám) nebo budování různých přeshraničních systémů krizové komunikace. Těmto aktivitám často sice formálně stojí v cestě odlišná legislativa nebo zákonodárství a mohou být chápány jako narušování státní suverenity, na druhou stranu si subjekty přímo z pohraničí (nejčastěji obce) dokáží velmi dobře vyhodnotit to, že například společný systém požární ochrany či jiných aktivit vede ke zkvalitnění života v dané lokalitě, a tak se do takového projektu pouštějí.<sup>19</sup>

Také samotná forma euregionu (euregia) nebo evropského regionu (jedná se o synonymní pojmy) je právně obtížně charakterizovatelná. Geograficky vzato jde o hranice

<sup>15</sup> ZICH, F.: *Člověk v pohraničí. Výzkum přeshraničních vlivů působících na obyvatele ČR*. Ústí nad Labem, 2005.

<sup>16</sup> CHROMÝ, P.: Historickogeografický pohled na české pohraničí. In: JEŘÁBEK, M. et al.: *České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?* Praha, 2004, s. 33–44.

<sup>17</sup> FÜRST, D.: Regional Governance – ein Überblick. In: KLEINFELD, R. et al. (ed.): *Regional Governance*, sv. 1, Göttingen, 2006, s. 35–59.

<sup>18</sup> ZICH, F.: *The Bearers of Development of the Cross-Border Community on Czech-German Border*. Sociological Papers 01:4. Praha, 2001.

<sup>19</sup> Problémové oblasti právního vymezení cestovního ruchu popisuje výstižně PETRÁŠ, R.: *Právo a cestovní ruch*. Praha, 2013.

překračující region (tím jde o tzv. evropský region), jehož vznik je nejčastěji motivován z hospodářských důvodů, ale také za účelem posílení společenských a kulturních přeshraničních aktivit. Evropská unie tyto formy kooperace podporuje od svého vzniku, tedy od počátku 50. let 20. století a usiluje tím o posilování potenciálně slabých hraničních regionů v jednotlivých členských státech, resp. na vnějších hraničních Unie. První tyto aktivity vznikaly na německé hranici, ať už se to týkalo vzniku evropského regionu Gronau mezi Německem a Nizozemskem z roku 1958 či regionu Saar-Lor-Lux mezi Německem, Lucemburskem a Belgií. Samotný pojem není právně ukotven, což znamená, že se objevuje ve více alternativách: jako strukturálně definovaný subjekt podle veřejného nebo soukromého práva anebo také jako volně nadefinovaný subjekt bez právního ukotvení. Označení evropský region se odvozuje z konvence Rady Evropy z roku 1980 o přeshraniční spolupráci mezi jednotlivými regiony Evropy, z tzv. Madridské konvence.<sup>20</sup> Evropský region zahrnuje oblasti z nejméně dvou kooperujících států, v případě ERDV jde, jak známo, o tři státy.

## EVROPSKÝ REGION DUNAJ-VLTAVA

V rámci evropského regionu mohou být efektivněji realizovány společné aktivity. Za tímto účelem založilo sedm regionů v trojzemí mezi Českou republikou, Německem a Rakouskem 30. června 2012 Evropský region Dunaj-Vltava. Utvořili tím strukturu regionálního uskupení (*regional governance*<sup>21</sup>), která je samozřejmě velmi komplikovaná díky působnosti ve třech státech. Právní forma je jednoznačně vymezena na bavorské straně, kde je to Trägerverein Europaregion Donau-Moldau e.V. (Spolek Evropský region Dunaj-Vltava) pro regiony v Dolním Bavorsku a v okrese Altötting. V České republice a v Rakousku za tímto účelem nevznikl žádný nový spolek: nositeli těchto aktivit jsou na české straně všechny tři participující kraje (Jihočeský, Plzeňský a Vysočina) a na rakouské je to zemská vláda Horní Rakousy. Přípravné aktivity vedoucí ke vzniku ERDV byly finančně podpořeny z Evropského fondu regionálního rozvoje v rámci programů evropské teritoriální spolupráce Cíl3/Ziel3 mezi ČR a Bavorskem a ČR a Rakouskem a také z programu INTERREG IV Bavorsko-Rakousko a jednalo se o samotné vytvoření sítě kooperujících samosprávných i jiných institucí, realizaci analýzy potenciálu vzájemné kooperace a také utvoření platform pro konkrétní spolupráci v jednotlivých oblastech.

Organizačně se evropský region zakládá na poměrně flexibilních formách kooperace, které odkazují na nejzákladnější potřeby vzájemného přeshraničního kontaktu, k nimž řadíme podporu hospodářství, cestovního ruchu a kultury, přičemž se samozřejmě vše vztahuje na geograficky nadefinovaný region mezi Dunajem a Vltavou. Dnešní struktura evropského regionu je výsledkem letitých snah o různorodou podporu těchto regionů, jejichž nevýhody plynuly jednak z hraniční polohy, ale také ze čtyřicetileté

<sup>20</sup> Ke genezi přeshraniční spolupráce viz JERÁBEK, M. a kol.: *České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkovávání?* Praha, 2004.

<sup>21</sup> INGLEHART, R.: Globalization and Post-Modern Values. In: *The Washington Quarterly* 1, 23, 2000, s. 215–228.

studené války.<sup>22</sup> Přesto však může tento region s 6 milióny obyvateli vykázat již různě intenzivní 25letou tradici přeshraniční spolupráce a přeshraničního regionálního rozvoje. Ta dosud probíhala většinou bilaterálně a regionálně omezeně například na kooperaci obcí, ovšem nikoli takto teritoriálně široce nadefinovaně, jako je tomu právě v případě tohoto evropského regionu. To staví celou organizační platformu do zcela nové dimenze a navíc trinacionálně.

Činnost Evropského regionu Dunaj-Vltava je soustředěna zejména do těchto sedmi klíčových oblastí: výzkum a inovace, vysoké školy, spolupráce podnikatelů a tvorba klastrů, kvalifikované pracovní síly a flexibilní pracovní trh, cestovní ruch, obnovitelné zdroje a doprava. V oblasti cestovního ruchu je pozornost koncentrována především na podporu přírodního a zdravotního, ale také městského a kulturního cestovního ruchu. V rámci prostoru mezi Vídní, Bratislavou, Prahou, Mnichovou a Norimberkem, resp. velmi přibližně mezi řekami Dunaj a Vltava se vyskytuje řada kulturních specifik, pamětihodností, přírodních oblastí a historických unikátů, které mají být připomínány v širších souvislostech středoevropského vývoje. Pro každou z těchto sedmi oblastí jsou organizačně vždy primárně odpovědné dva regiony. Jejich reprezentanti vedou danou platformu, která definuje a následně také prosazuje dané priority a projekty. Schopnost kooperovat v rámci evropského regionu je určitou odpovědí na současné globální problémy, jejichž řešení v národních hranicích často není zcela možné. Ovšem i přes sebevětsí snahy činnosti ERDV je zřejmé, že tato forma značně zaostává za současnými podobami kooperace evropských regionů v tzv. geografickém jádru Evropské unie, zejména pak na území původní kooperační šestky z počátku 50. let. Ta je již pevně zakotvená a navíc se odehrává mezi regiony, které se vyvíjí ekonomicky, ale i kulturně velmi podobně. V případě česko-německo-rakouské kooperace se navíc objevuje jeden velký do značné míry limitující prvek, kterým je spolupráce se zemí bývalého východního bloku, která navíc ekonomicky i jinak značně zaostává za svými dvěma ostatními kooperačními partnery. To však přináší pro činnost ERDV nemalé výzvy.

## EMPIRICKÉ ŠETŘENÍ

Od srpna do října 2015 probíhalo dotazníkové šetření obyvatel pohraničních regionů ČR, Německa a Rakouska, které se zaměřovalo na poznání postojů občanů vůči aktuálním problémům přeshraniční spolupráce a též vůči možnostem dalšího potenciálu působnosti Evropského regionu Dunaj-Vltava. Toto šetření navazovalo na již předchozí projekty a výzkumy, které autor na tomto území realizoval.<sup>23</sup> Cílem zde sice bylo zjistit, jak obyvatelé pohraničí vnímají přítomnost a vliv zahraničního souseda na své okolí a jak hodnotí aktivity přeshraniční spolupráce. Šetření bylo komplexnější a za-

<sup>22</sup> Viz NOVOTNÝ, L.: *Vergangenheitsdiskurse zwischen Deutschen und Tschechen. Untersuchung zur Perception der Geschichte seit 1945*. Baden-Baden, 2009.

<sup>23</sup> Viz NOVOTNÝ, L.: *Vergangenheitsdiskurse zwischen Deutschen und Tschechen. Untersuchung zur Perception der Geschichte seit 1945*. Baden-Baden, 2009. NOVOTNÝ, L.: Názory a postoje české populace vůči přeshraniční spolupráci. In: *Naše společnost* 1, s. 27–32. NOVOTNÝ, L.: Přeshraniční cestovní ruch na příkladu česko-saského pohraničí. In: ŠÍP, J. (ed.): *Aktuální problémy cestovního ruchu. Cestovní ruch – destinace – regionální rozvoj*. Jihlava, 2013, s. 184–192.

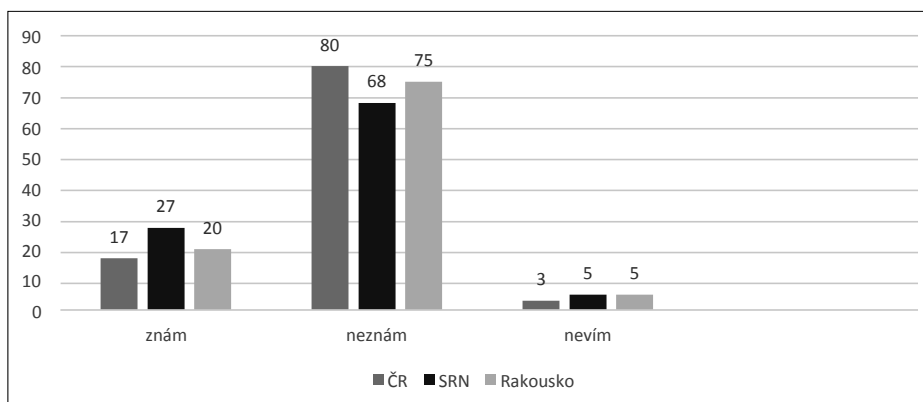
hrnovalo široké pojetí přeshraniční spolupráce. Realizováno bylo za kooperace s Univerzitou Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, ale také s Univerzitou Bayreuth a Pasov a též za součinnosti Euregionu Šumava/Bayerischer Wald/Mühlviertel. V rámci šetření bylo položeno 25 otázek; pro potřeby této studie jsou vybrány pouze ty tematicky zaměřené na oblast cestovního ruchu, aktuálních problémů přeshraniční spolupráce a přeshraničního regionálního rozvoje. Práce na dotazníku probíhaly v druhém kvartálu roku 2015 a v červnu téhož roku byl proveden předvýzkum na české a rakouské straně. Na základě poznatků z předvýzkumu byl dopracován samotný výzkumný dotazník. Práce na výzkumu, zejména příprava šetření a vyhodnocování, probíhalo za součinnosti vyškolených studentů Filozofické fakulty Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem. Samotné dotazování bylo ukončeno v polovině října 2015 a výzkumný vzorek zahrnoval na české straně 603 respondentů, na bavorské 591 a na rakouské 600. Tento soubor je základem pro analýzu a poznatky o přeshraničním cestovním ruchu a možnostech rozvoje Evropského regionu Dunaj-Vltava. Soubor je možné považovat za reprezentativní ve vztahu k obyvatelstvu žijícím v daných participujících oblastech evropského regionu a úsilím bylo, aby výběr byl kvótní.

Vzhledem k tomu, že šetření se nezabývalo pouze přeshraniční spoluprací resp. přeshraničním cestovním ruchem, nýbrž také působností Evropského regionu Dunaj-Vltava, tak byla respondentům položena otázka po znalosti tohoto subjektu. A je zřejmé, že pro naprostou většinu je ERDV naprosto neznámým aktérem. Nejvíce patrné je to v případě ČR, ovšem i mezi Němci a Rakušany je znalost podobně nízká. Pokud bychom měli přeci jen popsat, kde je povědomí o činnosti evropského regionu největší, pak je to v Německu, tedy konkrétně v Bavorsku. Může to být dáno zesílenou činností regionu v Bavorsku, kterou se však statisticky nepodařilo doložit, nebo jen tím, že ERDV je zde zastoupen samostatnou právníckou osobou, což u ostatních dvou zemí není. Ovšem i v Bavorsku dominuje neznalost. Není však pravdou, že by tím měly být hned všechny subjekty přeshraniční spolupráce a priori považovány za aktéry, které nikdo nezná. V jedné z dalších otázek totiž například podstatně více respondentů deklarovalo znalost Euroregionu Šumava-Bayerischer Wald-Mühlviertel, který působí trinacionálně (35/40/35: ČR/SRN/Rakousko). Malá znalost evropského regionu by tak měla být především výzvou směrem k posílení na jedné straně aktivit a na druhé straně marketingu své činnosti. Třeba se povědomí změnilo o roku 2016, který je rokem Karla IV. a v němž právě hraje Evropský region Dunaj-Vltava určitou roli v podpoře různých projektů.

Největším problémem současné přeshraniční spolupráce je podle mínění tamní populace nadále jednoznačně jazyková bariéra. Ta je problémem skutečně dlouhodobým, jak na to ostatně upozornila i předchozí realizovaná empirická šetření,<sup>24</sup> a postihuje zejména starší generaci, která není ochotná přestoupit na angličtinu. Přesto však v této oblasti dnes došlo ke značným pokrokům v podobě četných partnerských projektů a vý-

<sup>24</sup> NOVOTNÝ, L.: Názory a postoje české populace vůči přeshraniční spolupráci. *Naše společnost* 1, s. 27–32. NOVOTNÝ, L.: Přeshraniční cestovní ruch na příkladu česko-saského pohraničí. In: ŠÍP, J. (ed.): *Aktuální problémy cestovního ruchu. Cestovní ruch – destinace – regionální rozvoj*. Jihlava, 2013, s. 184–192. ZICH, F.: (ed.): *Přeshraniční vlivy působící na místní společenství pohraničí České republiky*. Ústí nad Labem, 2005. ZICH, F.: *Regionální identita obyvatel v pohraničí*. Praha, 2003.

**Graf 1:** Znáte Evropský region Dunaj-Vltava?



Zdroj: Vlastní šetření.

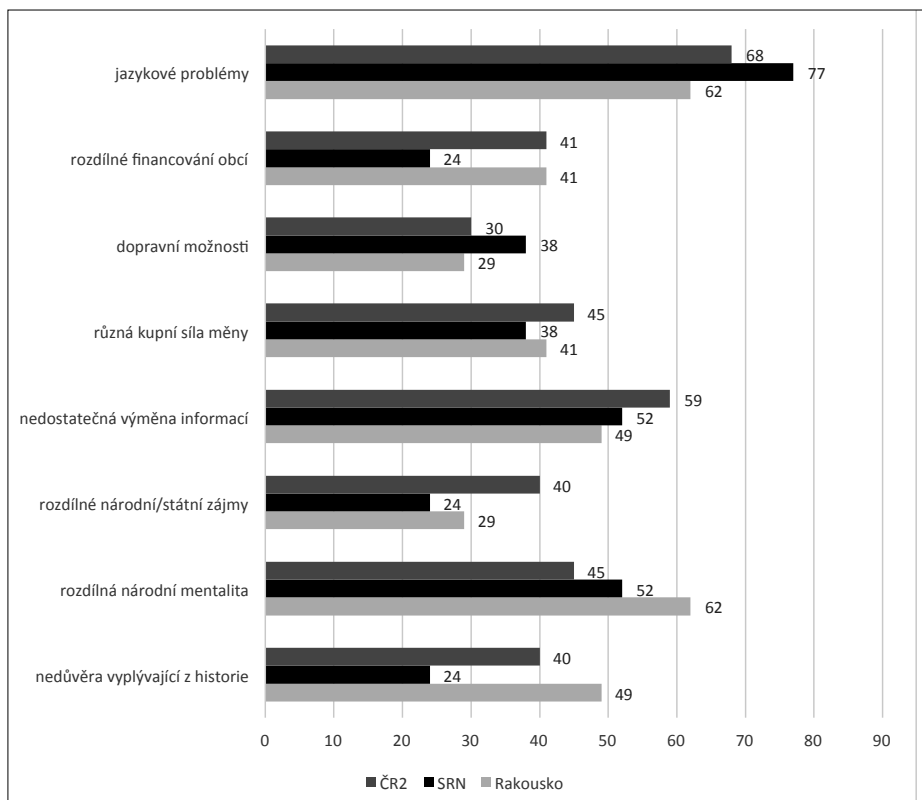
měnných pobytů. Nadále však zůstává realitou, že vedle angličtiny se často hovoří spíše německy, což je dáno malou atraktivitou češtiny mezi německy hovořícím obyvatelstvem.

Z šetření také dále plyne, že jistým problémem je obecně nedostatečná výměna informací. Zdá se, že ani dosavadní různá diskuzní fóra a portály s informacemi o sousedské zemi neodstraňují tuto výtku, která je též dlouhodobějšího trvání. Projekty, jako ten realizovaný Euregiem Mühlviertel ve Freyungu, jehož cílem bylo vysvětlit ve formě stručné publikace specifika fungování státní správy a samospráv na české a rakouské straně, jsou dosud spíše výjimkou, a tak se nelze divit, že právě odlišné systémy fungování v této oblasti, resp. jejich neznalost, představují nemalé překážky pro efektivní kooperaci. Těto výtky si jsou občané pohraničních oblastí vědomi méně, jakkoli zejména česká a rakouská strana vnímá podle tohoto šetření rozdílné financování obcí jako negativní faktory vzájemné kooperace. Podstatně větším problémem je to však jistě pro samotné reprezentanty těchto samospráv, kteří při vzájemné kooperaci narážejí na řadu administrativních a zejména kompetenčních překážek. Dlouhodobě je to zejména německá strana, která nerozumí nadále vysoké míře centralismu české samosprávy.

Na české straně ještě udiví i jistá mentální distance ve vnímání sousedské země, kdy se podstatně častěji než v případě obou německy hovořících zemí vyskytují problémy jako „rozdílné národní zájmy“ nebo „nedůvěra vyplývající z historie“. Dodejme však, že tuto nedůvěru plynoucí z historie si do jisté míry uvědomují také obyvatelé rakouského pohraničí. Naopak pozorujeme na rozdíl od předchozích šetření podstatné oslabení negativního vlivu působení dopravních problémů, což je dáno skutečným vylepšením dopravní obslužnosti v pohraničí, možná také postupným oslabováním potřeby překračovat státní hranice v důsledku poklesu dřívějších benefitů, souvisejících například z odlišnou cenovou hladinou atd., ale také posílením mezinárodních dopravních tepen, ať už silničních nebo železničních.



**Graf 2:** Faktory ovlivňující přeshraniční spolupráci.



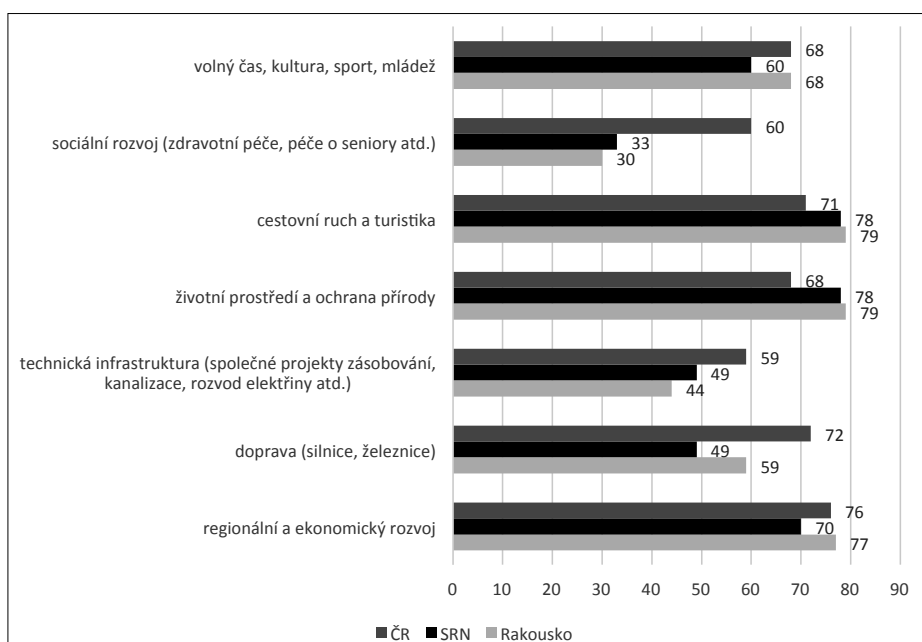
Zdroj: Vlastní šetření.

V další z otázek jsme sledovali míru naléhavosti vybraných faktorů ovlivňujících přeshraniční spolupráci. Zde je patrné, že si obyvatelstvo všech třech států přeje zejména posilování environmentálních aspektů a také přeshraničního cestovního ruchu. Téma ochrany životního prostředí je dlouhodobě aktuálním problémem, který například na území Šumavy v mnohém rozděluje Čechy a Bavy a nejde jen o známý a roky medializovaný přístup ke kůrovci, ale i obecně k ochraně tohoto česko-bavorského národního parku a k jeho využití pro cestovní ruch a turistiku. O něco více za to sice plédují v Německu a Rakousku, ovšem velká podpora rozvoje těchto oblastí je zřejmé také v případě ČR.

Pro subjekty působící v oblasti přeshraničního cestovního ruchu je to jasné poselství v tom smyslu, aby se navyšovala kvalita spolupráce v těchto oblastech. Cestovní ruch také představuje dlouhodobě jednu z prioritních os různých rozvojových programů česko-německé, ale také česko-rakouské přeshraniční spolupráce, což je dobrý zdroj finančních prostředků na realizaci těchto projektů. Z výsledků je však také patrné, že obyvatelstvo nutně nevyžaduje nějaké připodobňování či přímo slučování sociálních

systémů a že tyto záležitosti považuje skutečně za výlučně vnitrostátní aktivity. Na druhou stranu platí, že čím blíže jsou respondenti státní hranici, tím si i toto dovedou představit. Z různých oblastí například česko-německé hranice víme, že zde dochází k úzké kooperaci jednotek integrovaného záchranného systému, vznikají dvojjazyčné školky a školy atd. týká se to však takřka výlučně jen tzv. dvojobcí, tedy obcí, které se nacházejí bezprostředně na státní hranici a pro něž je kooperace se sousedskou obcí často geograficky i mentálně bližší než například s nejbližším větším městem. Typické je to třeba v Božím daru a Oberwiesenthalu nebo Vejprtech a Bärensteinu. Zaujme krom toho ještě poněkud větší podpora v české populaci rozvoji technické infrastruktury, která není takto silně artikulována v ostatních částech Evropského regionu Dunaj-Vltava. Podobně se zde také Češi zesíleněji vyslovují pro zkvalitnění dopravních komunikací.

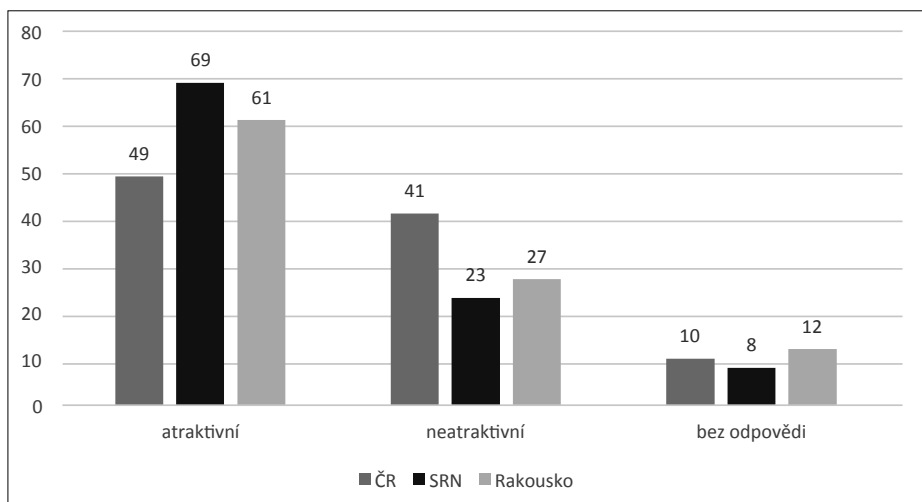
**Graf 3:** Míra naléhavosti vybraných faktorů ovlivňujících přeshraniční spolupráci.



Zdroj: Vlastní šetření.

Pokud se dotazujeme na to, zda obyvatelé považují sousední země, které s jejich územím vytvářejí evropský region, za dostatečně atraktivní z hlediska cestovního ruchu, pak se ve všech případech dozvídáme, že atraktivní jsou. Pozorujeme však přeci jen silnější zájem z německé a rakouské strany, kdy je vidět, že jejich pozitivní hodnocení ostatních dvou sousedních zemí je podstatně větší, než je tomu u Čechů. Ti jsou také podstatně více kritičtí v celkovém hodnocení. Co se týče důvodů této kritiky, nedokáže je toto kvantitativní šetření zcela jednoznačně postihnout a budou předmětem dalšího šetření. Můžeme však říci, že východiska pro přeshraniční cestovní ruch jsou zde po-

**Graf 4:** Sousední země (ČR, SRN, Rakousko) považují z hlediska cestovního ruchu za...



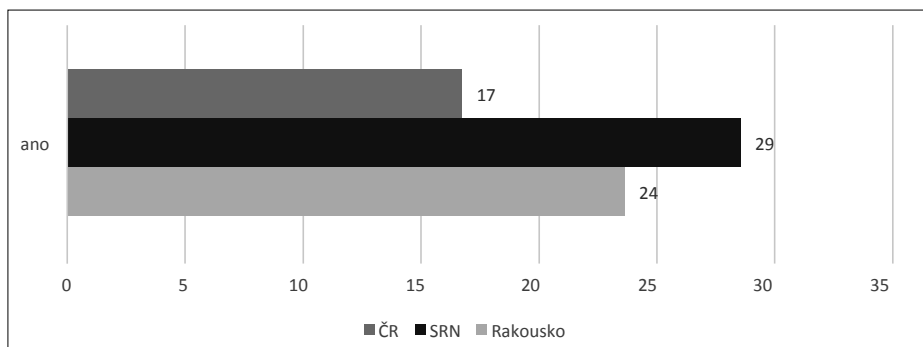
Zdroj: Vlastní šetření.

měrně dobrá a že je to vždy většina (v případě ČR doslova) respondentů, která hodnotí sousední země pozitivně.

Další otázka se již konkrétně týkala toho, zda respondenti navštívili nějakou z kulturních památek v sousední zemi. Zde se výsledky značně odlišují od pozitivního hodnocení z přechozí otázky. V případě ČR to není ani jedna pětina respondentů, která kdy navštívila nějakou pamětihodnost na území Evropského regionu Dunaj-Vltava. V případě této otázky navíc nebylo (i přes opětovná vysvětlování) možné vyloučit i to, že by ji respondenti pojali jako návštěvu kulturních památek v SRN a Rakousku obecně. I přesto je však podíl těch, kdo v Německu či Rakousku kdy byli a navštívili zde nějakou kulturní atraktivitu, velmi malý. V případě Německa a Rakouska se sice jedná o vyšší čísla, kdy v Rakousku je to zhruba každý čtvrtý občan a o něco více je to v případě Německa, přesto však také zde nejde o nijak pozitivní výsledky na to, že se jedná o sousedské země a že je již přeshraniční cestovní ruch poměrně silně podporován a že jsou státní hranice velmi dobře propustné.

Tato otázka v sobě skrývala ještě také možnost vypsát, které památky zde respondenti navštívili. Pomineme-li hlavní města všech zúčastněných států, tedy Prahy, Vídně a v případě Německa buď Berlína, nebo bavorské hlavního města Mnichova, která sice byla zmiňována nejčastěji, která se však nacházejí mimo geografické území Evropského regionu Dunaj-Vltava, pak se nejčastěji objevovala zejména velká města. V případě ČR to byly Karlovy Vary, České Budějovice a Český Krumlov a podobně se jednalo o velká města také v Bavorsku a Rakousku. Z toho je patrné, že z hlediska návštěvnosti v rámci přeshraničního cestovního ruchu dominuje městský kulturní cestovní ruch a můžeme předpokládat, že se jedná o nákupní resp. jinak volnočasovou turistiku. Přírodní a konkrétní kulturní památky jako například hrady, zámky atd. se vyskytovaly jen výjimečně, což je dokladem toho, že přitahují velká města s nabídkou různých služeb.

**Graf 5:** Navštívili jste nějakou kulturní atraktivitu v pohraničí sousedské země?



Zdroj: Vlastní šetření.

## ZÁVĚR

Podle výzkumu představují největší překážky přeshraniční spolupráce zejména rozdílná kupní síla obyvatel, nedostatečná oboustranná výměna informací a legislativní a administrativní problémy jako například odlišná kompetence samosprávných jednotek nebo odlišné financování komunálních politik. Závěry této studie jsou pak následující:

Za prvé platí to, že přeshraniční cestovní ruch existuje a je naléhavým problémem, jehož rozvoj vyžadují obyvatelé všech třech dotazovaných zemí, ale že je s největší pravděpodobností nadále poněkud monotematicky zaměřen na nákupně motivovanou turistiku. To odpovídá také cílům návštěv těchto turistů, kdy se nejčastěji jedná o velká města v příhraničí všech třech států s dobrou infrastrukturou a nabídkou služeb. Objevuje se však také jistá potřeba navštěvovat různé volnočasové sezónní aktivity, jako například aquaparky nebo lyžařská sportovní centra.

Z výzkumu bohužel vyplynulo, že se i přes patrnou aktivitu různých subjektů, zabývajících se přeshraničním destinačním managementem, dosud tolik nedaří navýšit povědomí o často velmi významných kulturních a přírodních památkách ostatního příhraničí. Aktivit v této oblasti přitom bylo podniknuto hned několik a za všechny můžeme zmínit například existenci a následnou propagaci za účelem přeshraničního cestovního roku Zlaté nebo Stříbrné stezce, koněspřežné železniční dráhy mezi Českými Budějovicemi a Lincem atd. Při pohledu do informačních center jak v České republice, tak i v Německu a Rakousku, dnes však již navíc rozhodně nemůžeme říci, že by informace o těchto památkách nebyly dostupné, a to dokonce i přímo v domácím jazyce. Jde již jen o evidentní nezájem, který ohledně těchto památek většinou panuje.

Za druhé platí to, že zejména aspekty kulturního cestovního ruchu jsou v přeshraniční dimenzi dosud opomíjené. Byla zde již zmínka o nezájmu o památky tohoto typu. Je to s podivem i proto, že památky v pohraničí jsou dnes velmi dobře vybaveny na klientelu z druhé strany hranice. To se dnes týká i možnosti dvojjazyčných výkladů,

případně audioguidů v jazyce sousedské země. Také internetové stránky řady památek jsou dnes již i v těchto jazycích a podobně se také tyto památky vyskytují na různých dvoj- či vícejazyčných internetových portálech, které dokáží spolehlivě naplánovat výlety do příhraničí sousedské země.

Za třetí: Nechybí tedy informace, ale chybí zájem. Výsledkem by zde snad mohl být nějaký živý portál s nabídkou nikoli pouze kulturních a přírodních atraktivit, ale také dalších přínosných informací o sousedské zemi. O jeho vzniku se již diskutuje na úrovni měst Ústí nad Labem a Drážďany a má smysl zatím, zdá se, pouze v případě velkých měst s bohatou kulturní nabídkou, ovšem jistě by byl modifikovatelný také na rurální prostory například Šumavy a Bavorského lesa. Tento portál by například mohla ještě posílit co do účinnosti nějaká mobilní aplikace atd.

K odstranění všech výše uvedených překážek, zejména těch v oblasti ekonomické a administrativní, je nutné zejména zvýšit informovanost občanů, vytvářet společná poradenská centra pro iniciování společných projektů (včetně dobrého personálního složení) a zjednodušovat administrativu. Společně s tím by se měla vylepšovat jazyková kompetence. Jen tak je možné nadále efektivně posilovat přeshraniční spolupráci.

Mgr. Lukáš Novotný, M.A., Dr. phil.  
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Filozofická fakulta  
Novotny.l@centrum.cz

## REDAKČNÍ RADA

*Předseda:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

*Tajemnice:* Mgr. Naděžda Svobodová

### *Členové:*

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jiří Herczeg, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bohdan (Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP, Praha)

prof. Dr.hab. Wladyslaw Czaplinski (Varšava)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)



ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 3/2016  
Vol. LXII

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library ([www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)).

Vědecký redaktor: JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.  
Vydala Univerzita Karlova  
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 5/560, 116 36 Praha 1  
[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)  
Praha 2016  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum  
Periodicita: 4×/rok  
ISSN 0323-0619 (Print)  
ISSN 2336-6478 (Online)  
MK ČR E 18585