

## 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 přehlíží, 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 kancelář 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. – IVIČIČ, 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 reiservertraglichen 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 kancelářů) 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 kancelářů, 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 podpore cestovného 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 provázán 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 zpochybnován. 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 směrnicí 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