

Vývoj a tradice právní úpravy cestovního ruchu

René Petráš

*Ústav právních dějin, Právnická fakulta, Univerzita Karlova
Kontaktní e-mail: petras@prf.cuni.cz*

History and Tradition of Legal Regulation of Tourism

Abstract:

Legislation relating to tourism is a very specific element of the legal order. It is predominantly very modern legislation. Nevertheless, the historical development and tradition of tourism legislation are of scientific significance. This brief study is mainly intended to analyse the state of research, to attempt to define tourism legislation and to highlight the main development trends. Previous research of tourism legislation is minimal, for a number of elements almost non-existent. The beneficial possibilities of future research are therefore far-reaching for researchers. The most challenging would certainly be the elaboration of repeated efforts to adopt a law dealing with the position of tourism within the public administration (for example the law on tourism support that was adopted in Slovakia in 2010).

Keywords:

legal regulation of tourism; legal history and tourism; problems of tourism research

Klíčová slova:

právní úprava cestovního ruchu; právní historie a turismus; problémy výzkumu turismu

DOI: 10.14712/2464689X.2018.20

K zajímavým a v mnohém specifickým prvkům právního řádu patří předpisy týkající se cestovního ruchu neboli turismu. Vědecký význam pak má i zkoumání historického vývoje a tradic právní úpravy turismu, přestože se jedná o předpisy převážně velmi moderní. Jeden článek samozřejmě nemůže zachytit detaily této rozsáhlé materie, což zde není cílem. Tato stručná studie má sloužit hlavně k analýze dosavadní zpracovanosti problematiky, k pokusu rámcově vymezit právní úpravu turismu a naznačit hlavní vývojové tendence.

Právní úprava cestovního ruchu je v dnešní ČR a v celé EU převážně velmi moderní, kdy je zásadně ovlivněna zejména evropskými směrnicemi, které teprve v devadesátých letech prosadily (v ČR v letech okolo roku 2000, zejména zákon č. 159/1999 Sb.) do vnitrostátních právních řádů ochranu spotřebitelů u zákazníků cestovních kanceláří a time-sharing. V obou případech jde o až překvapivě moderní právní instituty, které se objevují teprve v 70. letech v (západním) Německu, pokud jde o ochranu zákazníků cestovních kanceláří pomocí cestovní smlouvy, timeshare pak vzniká v 60. letech nejdříve v Alpách a od 70. let se vytváří i právní úprava.

Vedle této ochrany spotřebitele stojí druhá – velmi odlišná – klíčová otázka spadající k právní úpravě cestovního ruchu, kterou je fungování turismu v rámci veřejné správy. Zejména jde o vytváření organizací, které by ho koordinovaly, propagovaly a podporovaly, tedy tzv. destinační management. O něm se v českých podmínkách uvažuje již od dvacátých let, takže dodnes v ČR diskutovaný zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu je některými odborníky označován jako vůbec nejděle – a stále neúspěšně – připravovaný český zákon. Zajímavé je, že na Slovensku byl takový zákon úspěšně přijat dokonce již dvakrát, a to za Slovenského štátu v roce 1939 a v roce 2010 – dnešní zákon č. 91/2010 Z. z., o podpoře cestovního ruchu.

Vcelku je tedy zjevné, že jádro právní úpravy turismu v ČR i dalších zemích EU je tvořeno velice moderními právními instituty, které vznikají převážně v posledních desetiletích, což je ve srovnání zejména s dvoutisíciletými tradicemi podstatné části občanského práva až pozoruhodně málo. Právní úprava cestovního ruchu se přitom stále dosti dynamicky vyvíjí, jak je zjevné právě v ČR. Stačí zmínit, že nemalá část tzv. sdílené ekonomiky, se kterou si právní věda dosud často neví rady, je přiřaditelná k právní úpravě turismu.

Při takovéto převažující modernosti právní úpravy se může zdát právněhistorický výzkum jako problematický až nesmyslný. Ale není tomu tak, naopak mnohé informace zdánlivě historické jsou dokonce využívány v neaktuálnější praxi. Například tvůrci jediného českého zákona přímo k cestovnímu ruchu (zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu) vzpomínají (např. ing. Houška), jak při jeho přípravě rádi využívali například kvalitní odbornou literaturu právníků meziválečné éry nebo konce monarchie. Nebo znalci meziválečných archiválií týkajících se připravovaného zákona k turismu (např. doc. Štemberk) upozorňují, že mnohé již téměř století staré dokumenty by byly využitelné i v dnešních přežívajících sporech o (neschváleném) zákonu o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Vzhledem k jejich důkladnosti by přitom mohly nemálo přispět ke zkvalitnění současné přípravy zákona, což může překvapovat, dokud si neuvědomíme, že v ČR přes dvacet let neexistuje speciální vědecké pracoviště k turismu a není ani nějaká ústřední odborná instituce nebo vysoká škola. Tento stav přispívá také k hrozivé nezpracovanosti řady odborných otázek, jako je i vývoj právní úpravy cestovního ruchu.

Problematický stav výstižně charakterizovala jedna z nejuznávanějších autorek v oblasti cestovního ruchu Šárka Tittelbachová: „V ČR neexistuje výzkumné centrum turismu (od roku 1993) a retrospektivní, prognostické, faktografické či empirické studie buď neexistují, nebo jsou obtížně dostupné. ... V ČR je extrémně nízký počet vydané odborné literatury, přičemž není k dispozici většinou ani cizojazyčná literatura.“¹ U právní úpravy turismu je situace ještě horší, kdy publikující autory lze doslova spočítat na prstech. Právnicki publikující intenzivněji o právní úpravě turismu jsou v posledních letech vlastně jen čtyři, a to dr. Klára Dvořáková (dříve Havlíčková), dr. Renata Králová, doc. Jan Štemberk a autor tohoto textu dr. René Petráš, kdy oba posledně jmenovaní jsou vzděláním také historici. Hrůzka autorů je přitom vytižena i jinými úkoly, vyplývajícími z hrozivé nestability právní úpravy cestovního ruchu od roku 2014, takže šance věnovat se intenzivněji teoretičtějším otázkám nebo historii právní úpravy je minimální.

Jak vysvětluje předchozí výklad, tak stav dosavadního zpracování vývoje právní úpravy cestovního ruchu v českých zemích je žalostný. Jan Štemberk zpracoval řadu kvalitních prací z dějin českého turismu zejména v meziválečné době, ale právním aspektům věnoval spíše jen omezený zájem.² Obě hlavní české odborné publikace (Havlíčková – Králová: *Cestovní právo*, Petráš: *Právo a cestovní ruch*)³ k platné právní úpravě cestovního ruchu v ČR historické aspekty až na ojedinělé zmínky přehlížejí, na Slovensku je to u dosud jediné použitelné publikace *Právo cestovního ruchu*⁴ stejné. Několik článků se najde v dosud jediné rozsáhlejší kolektivní publikaci k právní úpravě cestovního ruchu, která vyšla jako monotematické číslo časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 3/2016, zejména od René Petráše a Jana Štemberka.⁵ V běžných učebnicích právní historie nebývá přímo o právní úpravě turismu ani zmínka, množství odborných článků je naprosto minimální. Teoretický – velmi náročný – požadavek vědecké práce seznámit se předem s podstatnou částí starší odborné literatury je tedy u vývoje české právní úpravy cestovního ruchu dosti snadným úkolem.

Obdobná situace přitom bývá i v dalších státech. Význam pro české poměry by měly zejména publikace ze střední Evropy, ale pokud nahlédneme na nejrozsáhlejší a respektovanou práci k právu cestovního ruchu vyšlou v Německu již v sedmém vydání, tak zde z 1716 stran najdeme o vývoji sotva dvě desítky, které přitom zachycují spíše jen vznik a vývoj dnešní německé právní úpravy od 70. let.⁶ V Rakousku je právní literatura k cestovnímu ruchu, s výjimkou ročenky *Tourismusrecht*, ještě skromnější.⁷ Nejuznáva-

¹ TITTELBACHOVÁ, Š. *Turismus a veřejná správa*. Praha: Grada, 2011, s. 171.

² Zejména pozoruhodná kniha o meziválečné éře ŠTEMBERK, J. *Fenomén cestovního ruchu*. Pelhřimov: Nová tiskárna ve spolupráci s Vysokou školou obchodní v Praze, 2009. Dále např. sborník ŠTEMBERK, J. a kol. *Kapitoly z dějin cestovního ruchu*. Pelhřimov: Nová tiskárna Pelhřimov ve spolupráci s katedrou společenských věd Vysoké školy obchodní v Praze, 2012.

³ HAVLÍČKOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, R. *Cestovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2015; PETRÁŠ, R. *Právo a cestovní ruch*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2013.

⁴ JURČOVÁ, M. – DOBROVODSKÝ, R. – NEVOLNÁ, Z. – OLŠOVSKÁ, A. *Právo cestovního ruchu*. Bratislava: C. H. Beck, 2014.

⁵ PETRÁŠ, R. Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2016, č. 3, s. 11–27; ŠTEMBERK, J. Meziválečné návrhy právní úpravy cestovního ruchu a současnost. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2016, č. 3, s. 147–156.

⁶ FÜHRICH, E. *Reiserecht*. 7. vyd. München: C. H. Beck, 2015, s. 1–23.

⁷ STOCK, W. *Grundzüge des Tourismusrechts*. Wien: Linde, 2015.

nější polská práce *Prawo turystyczne* v již pátém vydání má o historii pouhé tři strany, unikátně však zabíhá i do starších aspektů a hledá jisté tradice právní úpravy cestovního ruchu již v římském právu.⁸ Na druhou stranu však některé speciální práce věnované částečně i historii, a to hlavně dílčím otázkám, lze v zahraniční literatuře – hlavně v nejrozsáhlejší německé – nalézt.

Otázka vymezení právní úpravy turismu

Jedním z velkých problémů právní úpravy turismu je obtížné vymezení této materie a její systematizace. Názory, 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 drsné kritiky, která nebývá u právních publikací zvykem.⁹ Vzhledem k modernosti otázky je vhodné vycházet spíše ze současné – a to hlavně české – právní úpravy. Nejde samozřejmě o nějaké tradiční právní odvětví jako je občanské či trestní právo, ale naopak se jedná o různorodé normy, které se přímo nebo nepřímo týkají cestovního ruchu. Spadají přitom do několika právních odvětví, kdy zřejmě nejdůležitější jsou obchodně právní aspekty, ke kterým lze přiřadit i jediný český speciální zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu. Ten je ale spjat s ochranou zákazníků cestovních kanceláří, což zakotvuje kogentní a dosti specifická smlouva o zájezdu (dříve cestovní smlouva)¹⁰ v občanském zákoníku. Provázané instituty obchodního a občanského práva vycházejí z práva evropského. Důležitým zákonem je živnostenský zákon č. 455/1991 Sb., kde najdeme klíčová ustanovení týkající se podnikání v oboru cestovního ruchu, tedy základní vymezení cestovní kanceláře, cestovní agentury, ale i dalších živností.

Vzorem pro české řešení byla právní úprava německá, kde hlavní byla novelizace občanského zákoníku BGB z roku 1896, do něhož byla začleněna v roce 1979 cestovní smlouva. Právní ochrana zákazníků cestovních kanceláří je použitelná jen pro hromadně organizovanou turistiku, zatímco dlouho převládaly individuální cesty, které si zorganizoval samotný turista.¹¹ 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 úpravy¹² bylo o deset let starší řešení německé.¹³ K ochraně spotřebitele u zájezdu lze přidat i svéráznou problematiku timeshare, kde jde nejčastěji o jakýsi dlouhodobý opakovaný pronájem zejména nemovitostí určených k rekreačnímu ubytování, což rovněž vychází z evropských směrnic.¹⁴

⁸ NESTEROWICZ, M. *Prawo turystyczne*. 5. vyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, s. 15–18.

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

¹⁰ PETRÁŠ, R. Nová smlouva o zájezdu? *Rekodifikace a praxe*, 2014, č. 7, s. 7–10.

¹¹ KALLER, P. *Reiserecht*. München: C. H. Beck, 1991, s. 3.

¹² Podrobně o historii KLATT, H. *Gesetz über den Reisevertrag*. Köln: Verlag Heymann, 1979.

¹³ 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.

¹⁴ Viz např. KELP, U. *Time – Sharing – Verträge*. Baden-Baden: Nomos, 2005. MARTINEK, M. *Moderne Vertragstypen*. Band III. München: C. H. Beck, 1993, s. 259–286. TESAŘOVÁ, Z. Právní úprava smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare) v kontextu českého práva a práva Evropské unie.

S cestovním ruchem jsou ale spojeny i mnohé naprosto odlišné prvky, které spadají zejména do práva správního nebo finančního. Dlouhodobě a neúspěšně se v ČR připravoval zcela nový zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu, existují i speciální poplatky týkající se cestovního ruchu. Inspirací je právní úprava slovenská, rakouská, zčásti i švýcarská.¹⁵ Na Slovensku byl v březnu 2010 přijat zákon č. 91/2010 Z. z., o podpoře cestovního ruchu, který ale některé prvky nastavil dosti problematičky.

Nesrovnatelně rozsáhlejší je právní úprava různorodých otázek souvisejících s cestovním ruchem, kde je třeba uvést hlavně dopravu, ochranu životního prostředí a ve státech jako je ČR i památkovou péči. Jsou zde i speciálnější otázky jako například lázeňství, vinařství a vinařská turistika, vydávání cestovních dokladů, rybářství, právní úprava muzeí a galerií. Rozlišit lze tedy u právní úpravy turismu tři nejnápadnější okruhy, kterými jsou ochrana spotřebitele u zájezdů a timeshare, právní úprava turismu v rámci veřejné správy a destinačního managementu a otázky jen související s cestovním ruchem, které mnozí autoři zcela přehlížejí.

Systematizace právní úpravy v české literatuře dlouho chyběla.¹⁶ Starší pojetí v české literatuře jsou použitelná jen zčásti, protože klíčová vazba na evropské právo v minulém století neexistovala, navíc publikací bylo jen minimum.¹⁷ I novější publikace, určené jako příručky pro pracovníky v cestovním ruchu a nikoliv právníky, měly tendenci vazbu na evropské právo přehlížet.¹⁸ V literatuře – a to i v mezinárodním srovnání – lze vidět dvě zásadní tendence, kdy je na jedné straně častá tendence k velmi kasuistickému výkladu, například u Německa rozbor cestovní smlouvy v občanském zákoníku BGB. Velký zájem je věnován také právům cestujících v dopravě.¹⁹ Na druhé straně jsou snahy o široké pojetí zahrnující vedle norem vycházejících hlavně ze směrnice č. 90/314/EHS třeba i úpravu gastronomie, studentských ubytoven, divadel, muzeí a mnoho prvků spadajících do práva životního prostředí.²⁰ V ČR a na Slovensku nejrozsáhlejší kniha od Kláry Havlíčkové (dnes Dvořákové) a Renaty Králové z roku 2015,²¹ i jediná důkladná slovenská publikace Právo cestovního ruchu z roku 2014,²² se drží hlavně norem představujících implementaci směrnice č. 90/314/EHS se značným zájmem o práva cestujících v dopravě. Pojetí knihy

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: Linde, 2008, s. 395–405.

¹⁵ 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.

¹⁶ PETRÁŠ, R. Problémy právní úpravy cestovního ruchu. *Studia turistica*, červenec 2012, s. 54–61.

¹⁷ ČECH, J. a kol. *Právo v cestovním ruchu*. Praha: Merkur, 1985. ZÖRKLER, E. K problematice smluv v záhraničním cestovním ruchu a turistice. *Právník*, 1973, č. 10, s. 956–976.

¹⁸ 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.

¹⁹ FÜHRICH, E. *Reiserecht / Handbuch des Reisevertrags-, Reiseversicherungs- und Individualreiserechts*. 5. vyd. Heidelberg: C. F. Müller, 2005.

²⁰ Viz např. STOCK, c. d.

²¹ HAVLÍČKOVÁ – KRÁLOVÁ, c. d.

²² JURČOVÁ – DOBROVODSKÝ – NEVOLNÁ – OLŠOVSKÁ, c. d.

René Petráše²³ je širší a zahrnuje také otázky zasahující do úpravy veřejné správy nebo památkové péče.²⁴

Tradicionalismus práva a cestovního ruchu

Právní systém je v mnohém tradicionalistický, což se asi nejvýrazněji projevuje u vlivu římského práva na soukromé právo v kontinentální právní kultuře. Zde možno stručně naznačit pro čtenáře bez důkladnější znalosti práva, že málokterý vědecký obor je tak spjat s historickou tradicí jako právo. Například klíčová právní norma, tedy občanský zákoník, který byl v ČR přijat v roce 2012 a účinný je od 1. ledna 2014, navazuje výrazně na rakouský občanský zákoník ABGB z roku 1811 (v Rakousku dodnes platný) a ten na právo ještě z doby římské říše.

V moderní době se však objevují i mnohé zcela nové právní instituty, z nichž některé dokonce vytváří jakási nová právní odvětví. Výrazný zájem i české právní vědy již dlouho vyvolává 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 moderním fenoménům patří převážně i právní úprava cestovního ruchu. Pro tato nová odvětví je přitom běžné, že komplikovaně zasahují do různých tradičních právních odvětví, často do soukromého i veřejného práva, takže se někdy hovoří o tzv. průřezových právních odvětvích.²⁵

Kromě problému tradic práva je nutné se zamyslet i nad vývojem turismu, který je komplikovanější, než by se mohlo zdát. Turistika má sice 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 ojedinelé jednotlivce, kteří se dopravovali individuálně. Masová turistika a moderní cestovní kanceláře začínají teprve v 19. století – s rozmachem až po druhé světové válce, a to zejména od 60. let. Mnohé klíčové součásti moderní turistiky či životního stylu jsou novým fenoménem. Je tomu tak třeba u cestování k moři v letních měsících, ještě výrazněji pak u oblíbených horských lyžařských pobytů – počátky jednoho z neoriginálnějších prvků právní úpravy cestovního ruchu, tedy timesharingu jsou ovlivněny právě podmínkami v lyžařských střediscích Alp.²⁶

Timeshare se původně vyrovnával s potřebou ubytování jen na krátkou dobu opakující se ovšem každoročně, a to ve složitých horských podmínkách. Podle některých názorů se objevuje již v 19. století, kdy se zmiňuje rozhodnutí francouzského soudu Cour de Cassation v roce 1839,²⁷ avšak v dnešním slova smyslu začíná v zásadě v 60. letech 20. století. Od té doby se velmi dynamicky vyvíjí, s čímž se obtížně vyrovnává i právní úprava.²⁸ Koncepce 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 uzná-

²³ PETRÁŠ, *Právo a cestovní ruch*.

²⁴ Podrobně viz PETRÁŠ, *Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost*, s. 11–27.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ FIALOVÁ, D. – KADLECOVÁ, V. *Koncept timesharingu – nová šance pro apartmánové domy?* In: *Aktuální problémy cestovního ruchu / Nové trendy a technologie v cestovním ruchu*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2012, s. 45–53.

²⁷ KELP, *c. d.*, s. 19.

²⁸ Podrobně viz PETRÁŠ, *Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost*, s. 11–27, zejména s. 12.

vaných společností na tento specifický trh zvýšilo důvěru a umožnilo až raketový rozvoj. Složitá konstrukce timeshare vede k úsilí chránit efektivní právní úpravou spotřebitele.²⁹

Turismus je obecně výrazně ovlivňován moderními technickými i ekonomickými aspekty, což se projevuje i v současném českém právu. Klíčovým podnětem k rozvoji je modernizace dopravy, tedy v 19. století železnice, ve 20. století pak automobil a autobus, později i letadlo. Nemalou část dnešní právní úpravy zařazované k cestovnímu ruchu tvoří komplikované předpisy české, evropské i mezinárodní upravující práva cestujících v různých typech dopravy. V poslední době má klíčový význam pro cestovní ruch rozvoj internetu a především nákupy zájezdů i dalších služeb touto cestou. Z nejaktuálnějších právních problémů, se kterými se obtížně vyrovnává celá EU na přelomu let 2017 a 2018, je nutno zmínit implementaci nové směrnice k zájezdům, což řádně splnila jen část členských států. Klíčovou roli v právní úpravě turismu totiž hraje evropská směrnice č. 90/314/EHS k zájezdům vzniklá ještě před tímto technologickým pokrokem, takže se v posledních letech připravovala nová směrnice č. 2015/2302, která mj. právě na rozvoj internetu reaguje.

Vývoj právní úpravy turismu do první světové války

Turistika má sice pradávno 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 Thomas Cook začal ve čtyřicátých letech 19. století organizovat zájezdy po železnici. Ve 20. století se pak objevuje autobus a automobil, později na další úroveň pozvedla turistiku letadla. Vedle dopravních aspektů ještě zásadnější roli hraje sociální a ekonomický vývoj, protože až do 20. století si jen málo osob mohlo dovolit finančně i časově náročnou turistiku.³⁰

S pokrokem technickým, ekonomickým, sociálním je nemálo provázán i vývoj práva. V řadě zemí se od 19. století objevují speciální živnosti jako cestovní kancelář nebo průvodce turistů, ale celková dobová tendence nezasahování státu do ekonomiky v mnohem podvazovala rozvoj právní úpravy turismu. Již v 19. století se prosazuje – a to z iniciativy podnikatelů – cestovní šek, jehož počátky jsou spojovány s první cestovní kancelář Thomas Cook. Ten je pozoruhodnou ilustrací vlivu technického vývoje, kdy značně usnadnil cestování v době rozvíjející se dopravy, ale v posledních letech ztrácí význam s prosazením elektronických platebních prostředků.

Obdobný vývoj byl i v českých zemích, tedy v rakouském právu, protože byly do roku 1918 součástí monarchie. Tehdejší zásadní koncepce nezasahování státu do ekonomiky, kterou opustilo vlastně až Československo za hospodářské krize 30. let 20. století, znamenala i tendenci právně upravovat jen nezbytná základní pravidla. Důkladnější právní úpravu by vyžadovala zejména nějaká doba dodnes diskutovaného, ale nepřijatého zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu. Takováto právní norma je ale do značné míry projevem aktivních zásahů státu do ekonomiky, které se tehdy nepovažovaly za žádoucí. Již za monarchie se objevují živnosti známé i v současnosti jako je průvodce nebo cestovní

²⁹ KELP, c. d., s. 39; Podrobně viz PETRÁŠ, Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost, s. 11–27.

³⁰ Podrobně viz PETRÁŠ, Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost, s. 11–27.

kancelář, ale tyto problémy byly řešeny spíše v rámci celkového vývoje živnostenského práva než cílené legislativy věnované cestovnímu ruchu. Také se již za monarchie objevují mnohé dodnes významné právní instituty související s turismem jako ochrana životního prostředí a památková péče, jenže jejich tehdejší v zásadě počáteční rozvoj nebyl podmíněn požadavky cestovního ruchu. Vcelku tedy o nějaké politice v oblasti legislativy cestovního ruchu v době monarchie nemá smysl uvažovat.³¹

Cestovní ruch a jeho právní úprava v meziválečném Československu

Situace se v mnohém změnila v meziválečném Československu. Nepochybně k tomu přispěl obecný ekonomický a sociální vývoj podporující význam cestovního ruchu, ale i složitá situace týkající se deviz či zásadní změna státoprávních poměrů ve střední Evropě. Nové hranice totiž mnohdy z tradičního cestování v rámci rozlehlé monarchie učinily přeshraniční cestovní ruch, o který státy obvykle projevují větší zájem i kvůli jeho nezanedbatelnému vlivu na platební bilanci. 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 – např. spory ohledně převahy němčiny v západočeských lázních se dostaly až do Společnosti národů.³²

Nové poměry vedly k tomu, že meziválečné Československo začalo v druhé polovině dvacátých let uvažovat o novém legislativním základu cestovního ruchu. O důkladné právní úpravě odvětví se začalo uvažovat na Ministerstvu obchodu v roce 1927 a v dalším roce se již jednalo o zákoně, který by jednotně upravil cestovní ruch. Začala se tedy projevovala jasná aktivní politika v legislativě oboru a to vlastně poprvé v dějinách českých zemí. Již tehdy se projevoval dodnes známý problém, kdy tento relativně široký obor zasahuje do kompetencí řady ministerstev, která se nedokáží dohodnout, a kde navíc bývá turismus na okraji zájmu, přičemž pokusy prosadit speciální ministerstvo selhávají. Nejvíce sporů vyvolávalo financování turismu – zejména jeho propagace.³³

Příprava zákona se protahovala, šlo ostatně o zcela novou materii, s jejíž právní úpravou nebyly zkušenosti. Osnova zákona z roku 1937 byla postavena silně centralisticky s klíčovým postavením Ministerstva obchodu a státní správy, což se mj. dosti liší od české současnosti, kde dominuje samostatná působnost samosprávy. Tento plánovaný centralismus narazil na velký odpor spolků a osob působících v cestovním ruchu jako nepřijatelné přehlížení zejména územní samosprávy a početných spolků. Výraznou roli hrály menšiny, tedy odpor německých cizineckých svazů.³⁴ Zákon se již před rozkladem Československa nepodařilo přijmout. Pozoruhodné ovšem je, že na nyní již samostatném Slovensku byl schválen obdobný zákon jako č. 149/1939 Sl. z., o cestovním ruchu. Po válce byly snahy

³¹ Podrobně viz PETRÁŠ, R. Dlouhodobý vývoj koncepce právní úpravy cestovního ruchu v České republice. In: *Aktuální problémy cestovního ruchu. Cestovní ruch jako křižovatka poznatků*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2017, s. 296–304.

³² Podrobně viz PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu / Právní postavení národnostních menšin v první československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha: Karolinum, 2009.

³³ ŠTEMBERK, *Fenomén cestovního ruchu*, s. 34–35.

³⁴ ŠTEMBERK, *Meziválečné návrhy právní úpravy cestovního ruchu a současnost*, s. 147–156, zejména s. 152.

přijmout zákon oživeny, kdy Ministerstvo obchodu bylo aktivní hlavně v roce 1946, ale opět bez úspěchu.³⁵

Hlavní zájem tedy vyvolával zákon o cestovním ruchu, v mnohém podobný dodnes diskutovanému nepřijatému zákonu o podpoře rozvoje cestovního ruchu. A právě v době vrcholící přípravy zákona v roce 1937 se objevila i myšlenka nové a důkladnější právní úpravy cestovních kanceláří. Ty byly stále upraveny nařízením č. 181/1895 ř. z., které vlastně jen novelizovalo živnostenský řád a v praxi se týkalo spíše vystěhovalecké politiky než turismu. Nyní se uvažovalo o mnohem komplexnější úpravě, která také měla přinést ochranu zákazníků. Koncese měla být rozdělena na dva typy, a to vnitrozemskou a cizineckou. Ale ani tento zákon se nepodařilo před rozkladem Československa přijmout nebo alespoň předložit do parlamentu k projednání.³⁶

Vývoj právní úpravy turismu po druhé světové válce

Další rozvoj turistiky 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 kanceláří. Vytvoření koncepčně zcela nové právní úpravy však bylo obtížné. Mimořádné množství turistů směřujících na zahraniční zájezdy bylo hlavně ze západního Německa, takže nepřekvapí, že právě Spolková republika Německo průkopnický v roce 1979 přijala moderní právní řešení v cestovní smlouvě začleněné jako zcela nový smluvní typ do německého občanského zákoníku.³⁷ Německo také iniciovalo předchozí pokusy o řešení na mezinárodní úrovni. 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.³⁸ V září 1970 byly v Mexiku alespoň přijaty Stanovy Světové organizace cestovního ruchu.³⁹

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

Podobná situace se týká i timesharingu, který vznikl až v 60. letech. Právní řešení se začalo připravovat v Evropských společenstvích v podobné době jako směrnice č. 90/314/EHS, zejména v roce 1988.⁴⁰ Příprava však byla komplikovanější.⁴¹ Teprve v říj-

³⁵ Podrobně viz PETRÁŠ, Dlouhodobý vývoj koncepce právní úpravy cestovního ruchu v České republice, s. 296–304.

³⁶ ŠTEMBERK, Meziválečné návrhy právní úpravy cestovního ruchu a současnost, s. 147–156, zejména s. 154–155; podrobně viz PETRÁŠ, Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost, s. 11–27.

³⁷ KALLER, *c. d.*, s. 3–10.

³⁸ KLATT, *c. d.*, s. 5.

³⁹ ČECH, *c. d.*, s. 226–236; podrobně viz PETRÁŠ, Tradice právní úpravy cestovního ruchu a současnost, s. 11–27.

⁴⁰ TESAŘOVÁ, *c. d.*, s. 2.

⁴¹ MARTINEK, *c. d.*, s. 260–265.

nu 1994 byla přijata směrnice č. 94/47/ES, o ochraně nabyvatelů ve vztahu k některým aspektům smluv o nabytí práva k dočasnému užívání nemovitostí. Brzo se však v praxi ukázalo, že ochrana spotřebitelů při uzavírání těchto smluv je nedostatečná. Po dalších dlouholetých diskusích byla tedy původní směrnice nahrazena v lednu 2009 směrnicí č. 2008/122/ES.⁴²

V Československu za komunistické éry 1948–1989 samozřejmě fungovaly zcela odlišné poměry v ekonomice, právu i cestovním ruchu, takže bouřlivý rozvoj turismu této doby ho minul. Zatímco ve světě se prosazuje tendence ke státní podpoře rozvoje turismu a doporučuje se od OSN vytvoření takové organizace správy, která obor podpoří, tak Československo se ocitlo zcela mimo světový vývoj. Rozsah přeshraničního cestovního ruchu byl minimální, domácí cestovní ruch se vyvíjel na zcela odlišných principech, tedy nikoli na soukromé iniciativě upravené hlavně obchodním právem, ale dle koncepce státně plánované ekonomiky. Klíčovou roli získal v roce 1963 založený Vládní výbor pro cestovní ruch, který byl ústředním orgánem pro turismus a mohl vydávat závazné příkazy a pokyny resortům, do jejichž kompetence obor zasahoval. Z tohoto hlediska tedy režim jednu výhodu měl: snad jedinkrát v historii se podařilo vytvořit jednotné řízení turismu, který zasahuje do kompetencí mnoha ministerstev. Cestovní ruch ovšem patřil za komunistického režimu k obvykle přehlíženým odvětvím.⁴³

Vývoj české právní úpravy turismu od roku 1989

Rok 1989 přinesl pro Československo zásadní přelom, a to i v oblasti cestovního ruchu. Z právního hlediska došlo k obnovení obchodního práva, které je pro turismus klíčové. Šlo především o přijetí obchodního zákoníku a živnostenského zákona v roce 1991. Přeshraniční cestovní ruch se začal mimořádně rozvíjet. Klíčovou změnou se stalo i prosazování minimálních zásahů do ekonomiky, a to zejména od roku 1992. Liberálně tržní pojetí se prosazovalo i v cestovním ruchu, a to bez ohledu na skutečnost, že tento obor je náročný např. na propagaci a kooperaci. Rychlý a nápadný boom přeshraničního turismu první poloviny devadesátých let zdánlivě nasvědčoval, že zásahy státu do tohoto specifického trhu nejsou potřebné. Jenže zájem rychle vyprchal. V tomto počátečním období přibližně 1990 až 1997 se o nějaké státní politice v oblasti legislativy cestovního ruchu nedá hovořit. V roce 1996 došlo k vytvoření Ministerstva pro místní rozvoj, které má od té doby v kompetenci turismus. Nelze přitom přehlížet, že otázka postavení, ale i samotné existence tohoto ministerstva, byla od té doby několikrát diskutována. Tendence k uvolňování podmínek podnikání sebou nesla nemalá rizika, a to hlavně v případě cestovních kanceláří, které začaly masově krachovat, a to běžně s klienty na zahraničních pobytech.⁴⁴

Situace se začala výrazně měnit koncem devadesátých let, kdy byla liberální pragmatická politika v cestovním ruchu pod tlakem zhoršujících se výsledků měněna a vzniká koncepční politika turismu. K oficiálním cílům v oblasti legislativy pak patřila zejména úprava daní, vytvoření funkčního systému financování rozvoje turismu i vyjasnění a legislativní ukotvení kompetencí v cestovním ruchu, tedy často otázky, které se později snažil řešit připravovaný zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu. U státních koncepcí cestovního

⁴² Podrobně viz PETRÁŠ, *Právo a cestovní ruch*.

⁴³ Podrobně viz PETRÁŠ, *Dlouhodobý vývoj koncepce právní úpravy cestovního ruchu v České republice*, s. 296–304.

⁴⁴ Tamtéž.

ruchu je však třeba si uvědomovat, že nejde o obecně závazný právní předpis, ale pouze o interní směrnici, jejíž význam vzhledem k dominanci samosprávy v cestovním ruchu nelze přeceňovat.

Nejzásadnější právní změnou bylo přijetí zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v cestovním ruchu, což je první a v ČR dosud jediný speciální zákon v cestovním ruchu. Nešlo ovšem o výsledek nějaké koncepční státní politiky v oblasti legislativy cestovního ruchu, ale o reakci na praktické problémy, tedy hlavně krachy cestovních kanceláří. Přitom se využila i klíčová evropská směrnice v problematice turismu č. 90/314/EHS, kterou tedy stát implementoval s pětiletým předstihem před vstupem do EU. Zákon také přinesl zcela novou cestovní smlouvu do občanského zákoníku a novelizoval i živnostenský zákon. V praxi se výrazně přihlíželo ke zkušenostem z Německa, kde obdobná právní úprava vznikla již roku 1979 a byla do značné míry vzorem pro evropskou směrnici z roku 1990.⁴⁵

Začalo se také hovořit o potřebě přijetí speciálního zákona o podpoře turismu, který by mj. vytvořil legislativní rámec podpory cestovního ruchu z hlediska kompetencí státní správy a samosprávy.⁴⁶ Některé státy mají takovýto právní předpis, evropské právo otázku neupravuje. Takovýto zákon by mohl být skutečným jádrem státní politiky cestovního ruchu, na rozdíl od nerozsáhlého a úzce vymezeného zákona č. 159/1999 Sb. vycházejícího hlavně z požadavků evropského práva. Prosazení koncepčně zcela nového zákona však bylo skutečně náročným úkolem. Koncepce plánovaného zákona se výrazně měnily a byl ovlivňován velmi různorodými požadavky, a to např. včetně ekologických představ o trvalé udržitelnosti cestovního ruchu. Asi nejzásadnější roli však vždy hrálo financování,⁴⁷ i když důkladnější informace o problematice vcelku chybí.

Obecnějším problémem výrazně komplikujícím prosazení nějaké stabilní státní koncepce legislativy v oblasti cestovního ruchu byla permanentní vládní krize republiky přibližně v letech 2004 až 2014. Ostudná zpolitizovanost legislativy se bohužel týkala i nejvýznamnější právní normy, tedy občanského zákoníku.⁴⁸ Přes odpor opozice se ho podařilo počátkem roku 2012 překvapivě prosadit. Poté se předpokládalo posunutí účinnosti, a to nejméně o rok, a objevovaly se úvahy, že se do praxe možná neprosadí nikdy a příští vláda prý připraví jiný zákoník. To velmi negativně ovlivňovalo i legislativní plány v oblasti turismu. V novém občanském zákoníku je řada institutů klíčových pro cestovní ruch, a to hlavně smlouva o zájezdu (předtím cestovní smlouva) a timeshare, přičemž množství změn nebo úplných novinek nebylo malé.

Po prosazení občanského zákoníku se klíčovou otázkou stala nezbytná novelizace zákona č. 159/1999 Sb. navazující na novou smlouvu o zájezdu, což se propojilo s dlouhodobějšími diskusemi o pojištění cestovních kanceláří. Mezitím však byla přijata po mnoha letech odkladů nová evropská směrnice nahrazující směrnici č. 90/314/EHS, což znamená nutnost zásadních změn. V této velmi komplikované legislativní situaci se tedy nedaří zákon o podpoře rozvoje cestovního ruchu prosadit. A to zde byly připomenuty jen hlavní problémy, ale vedle nich lze z posledních let zmínit třeba dlouhodobé spory o požadavky na

⁴⁵ PETRÁŠ, *Právo a cestovní ruch*.

⁴⁶ HOLEŠINSKÁ, A. Legislativní úprava cestovního ruchu ve vybraných zemích Evropy. In: 2. *Mezinárodní kolokvium o cestovním ruchu / Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 19–30.

⁴⁷ PALATKOVÁ, *c. d.*, s. 40–63.

⁴⁸ PETRÁŠ, *Nová smlouva o zájezdu?*, s. 7–10.

průvodce v cestovním ruchu, přípravu nového zákona o památkové péči, obtíže lázeňství způsobené úspornými opatřeními i mnohé další. Snad nejsvráznějším prvkem je příprava tzv. spotřebitelského kodexu. V prosinci 2016 schválila vláda usnesení, které prosazuje přípravu rozsáhlého zákona. V něm by se měly shromáždit a zesystematizovat různorodé normy týkající se ochrany spotřebitele, tedy jistě timeshare, ale možná i smlouva o zájezdu a dokonce částečně nebo zcela normy obsažené v zákoně č. 159/1999 Sb. Právní úprava cestovního ruchu tedy přibližně od účinnosti občanského zákoníku 1. ledna 2014 prochází doslova divokými změnami.⁴⁹

Závěr

Dosavadní zpracování vývoje právní úpravy cestovního ruchu je minimální, v řadě prvků téměř nulové. K tomu nepochybně přispívá převážně moderní charakter právní úpravy turismu, jenže minimálně zpracované je i poslední století, kde přitom výzkum historie může přinášet i praktické podněty pro aktuální legislativu. Výrazné slabiny ve vědeckém bádání jsou přitom typické i pro celý cestovní ruch, kde schází instituce intenzivněji se odborně věnující otázce.

Možnosti dalších přínosných výzkumů pro badatele jsou tedy dalekosáhlé. K nejpodnětější by určitě patřilo zpracování opakovaných snah o přijetí zákona řešícího postavení turismu v rámci veřejné správy a tzv. destinační management. Z témat blízkých autorovi této práce je možno uvést vliv menšinové a národnostní problematiky na cestovní ruch, který byl hlavně v éře divokého nacionalismu konce 19. století a první poloviny 20. století velmi silný. Zajímavým problémem je také třeba význam památek spjatých s menšinami pro turismus, kdy lze zmínit např. doslova boom zájmu o židovské tradice po roce 1989. Menšinové či národnostní právo lze přitom, stejně jako právní úpravu turismu nebo také sportovní, počítačové nebo energetické právo, považovat za průřezové právní odvětví. Jejich komparace přitom ukazuje pozoruhodné a pro právní vědu inspirativní analogie, jako je problém samotného vymezení materie nebo narážení na tradiční přístupy právníků. Poučné bylo v tomto ohledu například zpracovávání nyní dokončované publikace Kuklík – Petráš a kol: Menšiny, sport a právo.

Právní úprava cestovního ruchu přitom v posledních letech v ČR, v EU, ale i dalším světě prochází velmi dynamickým vývojem, takže významná nová témata i pro sledování historického vývoje budou stále přibývat. K nejpозорuhodnějšímu bude asi patřit vyrovnávání se právního řádu s moderní sdílenou ekonomikou. S ekonomickým rozvojem – výrazným v posledních desetiletích hlavně v Asii – přitom až pozoruhodně rychle roste také cestovní ruch. Jeho význam v ekonomice je ostatně mimořádný již dnes, kdy třeba většina veřejnosti netuší, že ve vyspělých státech včetně ČR jde o jedno z největších odvětví – s větším podílem na národním produktu (HDP) i zaměstnanosti než mívá např. zemědělství nebo automobilový průmysl. S jeho dynamickým růstem se pak zvětšuje potřeba důkladného vědeckého zkoumání této materie, a to včetně vývoje právní úpravy. Výzkum této dosud jen minimálně zpracované otázky by tedy mohl být zajímavým podnětem pro právní historii.

⁴⁹ Podrobně viz PETRÁŠ, Dlouhodobý vývoj koncepce právní úpravy cestovního ruchu v České republice, s. 296–304.