

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Lenka Vysoká

**Ochrana spotřebitele – klientů
proti úpadku cestovních kanceláří – v právu
EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 03. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 273 657 znaků včetně mezer.

Lenka Vysoká

V Praze dne 16. 3. 2018

Na tomto místě bych chtěla poděkovat panu JUDr. Ing. Jiří Zemánkovi, CSc. za vedení práce, jeho odborné rady a velkou míru trpělivosti. Obrovské poděkování patří také mé rodině za podporu při tvorbě diplomové práce i během celého studia.

OBSAH

ÚVOD	1
1. PRVNÍ KAPITOLA	6
1.1. Pojem „spotřebitel“ v právu Evropské unie.....	6
1.2. Spotřebitel podle Směrnice 90/314	8
1.3. Cestující podle Směrnice 2015/2302	10
2. DRUHÁ KAPITOLA	12
2.1. Právní stav před přijetím Směrnice 90/314.....	12
2.2. Směrnice 90/314	13
2.2.1. Definice souborných služeb.....	14
2.2.2. Oblasti úpravy ve Směrnici	17
2.3. Ochrana pro případ platební neschopnosti nebo úpadku ve Směrnici 90/314	17
2.3.1. Judikatura SDEU k článku 7 Směrnice	19
2.3.1.1. Rozsudek ve spojených věcech Dillenkofer.....	19
2.3.1.2. Rozsudek ve věci Rechberger	21
2.3.1.3. Rozsudek ve věci Blödel-Pawlik.....	24
2.3.1.4. Rozsudek ve věci Ilona Baradics	24
2.3.2. Poznatky získané studiem judikatury	26
3. TŘETÍ KAPITOLA	28
3.1. Implementace Směrnice 90/314 do vnitrostátního práva členských států	28
3.2. Implementace Směrnice 90/314 do českého práva.....	34
3.3. Zákon č. 159/1999 Sb.	35
3.3.1. Provedení článku 7 Směrnice v Zákoně 159/1999	37
3.3.1.2. Pojištění pro případ úpadku CK.....	39
3.3.2. Praktické fungování systému pojištění proti úpadku.....	44
3.4. Judikatura českých soudů k § 6 - 8 Zákona 159/1999	45
3.4.1. Argumenty stran sporu	46
3.4.1.1. Argumenty týkající se eurokonformního výkladu	47
3.4.1.2. Další argumenty pojišťoven	48
3.4.1.3. „Proklientské“ argumenty	50
3.4.2. Vývoj sporu před českými soudy	53
3.5. Novela Zákona 159/1999	59
4. ČTVRTÁ KAPITOLA.....	65
4.1. Směrnice 2015/2302	67
4.1.1. Osobní působnost Směrnice	70

4.1.2.	Věcná působnost Směrnice 2015/2302	70
4.1.2.1.	Souborné služeb pro cesty, pobyty a zájezdy.....	70
4.1.2.2.	Spojené cestovní služby	74
4.1.3.	Ochrana pro případ platební neschopnosti ve Směrnici 2015/2302	77
4.1.3.1.	Pořadatelé souborných služeb	79
4.1.3.2.	Poskytovatelé spojených služeb	90
4.2.	Srovnání Směrnice 2015/2302 se Směrnicí 90/314	93
5.	PÁTÁ KAPITOLA	102
5.1.	Provedení Směrnice 2015/2302 do vnitrostátního práva členských států	102
5.2.	Provedení Směrnice 2015/2302 do českého práva	103
5.2.1.	Ochrana zákazníků v novele 2018 Zákona 159/1999	105
5.2.1.1.	Novinka – garanční fond CK	105
	ZÁVĚR A ÚVAHY DE LEGE FERENDA	108
	Seznam zkratk.....	I
	Seznam použitých zdrojů.....	I
	Příloha 1 k diplomové práci	XI
	Abstrakt	XIV
	Klíčová slova	XV
	Abstract.....	XV
	Key words.....	XVI

„Svět je kniha a ten, kdo necestuje, přečetl pouze jednu stránku.“ (Sv. Augustin)

ÚVOD

Politika ochrany spotřebitele patří k základním stavebním kamenům vnitřního trhu Evropské unie. Má za cíl zvýšit jejich důvěru v přeshraniční nákup zboží a služeb, a tím tak podpořit fungování společného vnitřního trhu. Jednotná právní ochrana evropských spotřebitelů vychází z hypotézy, že odhodláni spotřebitele konzumovat zahraniční zboží a využívat zahraniční služby poroste, pokud bude tento konzum výhodný, důvěryhodný a transparentní. Spotřebitelé se tak budou moci spolehnout na harmonizovanou úroveň své ochrany a bez obav zvolit i plnění z jiného státu.

Právní normy EU o ochraně spotřebitelů zasáhly již do řady hospodářských odvětví, výjimkou tak není ani oblast cestovního ruchu. Legislativní iniciativy týkající se cestujících spotřebitelů se na půdě Unie objevují od 80. let a v dnešní době tvoří již ochrana cestujících nedílnou součást evropského spotřebitelského *acquis*.

V rámci ochrany spotřebitelů v oblasti cestovního ruchu prokázala zahraniční i česká zkušenost, že je nutné zavést specifickou ochranu v případech úpadku cestovních kanceláří.¹ Pokud cestovní kancelář není schopna v důsledku úpadku dostát závazkům vůči svým klientům, ani jim vrátit jimi vynaložené náklady na dovolenou, nebo jim zajistit návrat z destinace domů, jedná se o závažný zásah do práv těchto klientů. Toto tvrzení podporuje i fakt, že pro nemalý počet spotřebitelů jsou náklady vynaložené na dovolenou značnou částí jejich (rodinného) rozpočtu a času strávenému odpočinkem na dovolené se přisuzuje zásadní společenská role.² Cestující spotřebitel, zejména je-li již v prázdninové destinaci mimo domov, je tak spotřebitelem zvláště zranitelným.

¹ K problémům nedostatečné ochrany spotřebitele v případě úpadku cestovní kanceláře například důvodová zpráva k zákonu č. 159/1999 Sb.: „[...] zkušenosti, zejména ze sezóny 1997, ukazují, že naprostá deregulace a volnost podnikání má závažné negativní důsledky. Jedná se konkrétně o problémy spojené s repatriací zákazníků cestovních kanceláří, ponechaných bez pomoci a prostředků v zahraničí a s vrácením peněžních prostředků složených zákazníkem za účelem nerealizované cesty v důsledku platební neschopnosti cestovní kanceláře.“

² To se projevuje i v občanskoprávním institutu náhrady újmy za ztrátu radosti z dovolené zakotveném v českém právu v § 2543 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“) nebo v německém právu v § 651 f) BGB.

Ochrana spotřebitelů při úpadku cestovní kanceláře si tedy zaslouží specifickou pozornost i v rámci samotné oblasti ochrany spotřebitele.

Ochranou spotřebitele při úpadku cestovní kanceláře se zabývala již první evropská „směrnice cestovního ruchu“ – *Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy*³ (dále jen „Směrnice 90/314“). Ta poskytla ochranu spotřebitelům, kteří si od cestovní kanceláře pořídili tzv. „soubor cestovních služeb“, neboli „souborné služby pro cesty, pobyty a zájezdy“ (dále též jako „souborné služby“ nebo „balíček“). K Směrnici 90/314 se několikrát vyjádřil i Soudní dvůr Evropské unie a upřesnil tak v ní obsaženou právní úpravu.

Směrnici 90/314 nahradila *Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách*⁴ (dále jen „Směrnice 2015/2302“), která oblast ochrany dále rozpracovala a rozšířila ji ze souborných služeb i na tzv. „spojené cestovní služby“ (dále též jako „spojené služby“). Reagovala tak na technologický vývoj posledních 25 let a přesun nabídky služeb na internet.

Všechny evropské směrnice musí být členskými státy provedeny do vnitrostátního práva a výše zmíněné směrnice nejsou výjimkou. Státům je tak umožněno zvolit takové instrumenty a varianty právní úpravy, které nejlépe odpovídají vnitrostátní situaci. Podoba implementace musí odpovídat nejen úpravě ve směrnici samotné, ale i judikatuře SDEU, která směrniceovou úpravu interpretuje. Evropské normy o ochraně cestujících spotřebitelů jsou do českého práva transponovány mj. zákonem č. 159/1999 Sb., *o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů* (dále jen „Zákon 159/1999“).⁵ Zákon 159/1999 stanoví nejen povinnosti podnikatelů v cestovním ruchu (cestovních kanceláří a cestovních agentur) ve vztahu ke spotřebiteli⁶, ale i veřejnoprávní podmínky

³ Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, Úř. věst. L 158, 23.6.1990, s. 59 – 64.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS, Úř. věst. L 326, 11.12.2015, s. 1 – 33.

⁵ Dále Směrnici 90/314 implementují občanský zákoník, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů a další.

⁶ V Zákoně 159/1999 je spotřebitel označován jako „zákazník“.

provozování cestovní kanceláře a cestovní agentury. Stanovuje také povinné pojištění záruky pro případ úpadku cestovních kanceláří (§ 6 - 8 Zákona). Dvě novely Zákona 159/199, které budou blíže popsány v této práci, pak pojištění doplňují ještě o variantu bankovní záruky a o dodatečný garanční fond CK.

Směrnice 2015/2302 přichází v době, kdy jsou na vzestupu snahy o národní i mezinárodní podchycení trhu s cestovními službami jakožto trhu *sui generis*. Nejen Evropská unie je činná na poli legislativy k cestovnímu ruchu, ale i Světová organizace cestovního ruchu (UNWTO)⁷ nebo Haagská konference mezinárodního práva soukromého⁸ připravují úmluvy týkající se práva cestovního ruchu. UNWTO se dokonce ve své práci inspirovala Směrnicí 2015/2302 a její úpravou ochrany pro případ úpadku cestovních kanceláří.

Z výše uvedeného vyplývá, že problematika ochrany spotřebitele při úpadku cestovních kanceláří je velmi komplexním a aktuálním tématem, kterým se v současné době zabývají nejen zákonodárci a soudy, ale i samotné cestovní kanceláře a podnikající subjekty.

Vzhledem k obsáhlosti problematiky bude tato práce zaměřená převážně na ochranu spotřebitele při úpadku cestovních kanceláří. Kromě pasáží nezbytných k porozumění základním pojmům a motivům k přijetí dané úpravy bude autorka přecházet ostatní aspekty právní úpravy podnikání v cestovním ruchu.⁹ Práce si tedy zdaleka nedělá ambice být obecnou „kuchařkou“ týkající se ochrany spotřebitele v cestovním ruchu.

Cíl práce

V této diplomové práci si autorka klade za cíl přiblížit čtenáři výše zmíněnou unijní i českou právní úpravu ochrany spotřebitele při úpadku cestovních kanceláří. V rámci tohoto cíle se zejména zaměří na popsání a porovnání způsobu zajištění ochrany

⁷ *Convention on the Protection of Tourists and the Rights and Obligations of Tourism Service Providers*. (Návrh Úmluvy o ochraně turistů a právech a povinnostech poskytovatelů cestovních služeb). Dostupné z: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/ce106_03_implementation_of_the_general_programme_of_work_2016-2017_en.pdf.

⁸ *HCCH | Protection of tourists* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.hcch.net/en/projects/legislative-projects/protection-of-tourists>.

⁹ Příkladem budiž například úprava informační povinnosti organizátora zájezdu vůči spotřebiteli.

spotřebitele, kterou předvídají obě evropské směrnice.¹⁰ Práce dále představí a zhodnotí českou implementaci Směrnice 90/314, úskalí s implementací spojená a relevantní judikaturu českých soudů. V neposlední řadě práce stručně popíše připravovanou novelu Zákona 159/1999, která transponuje do českého právního řádu Směrnici 2015/2302.

Zvolená metoda a struktura práce

Metodou práce se rozumí systematický způsob zkoumání za účelem získání objektivně správných poznatků o právní ochraně spotřebitelů v případě úpadku cestovních kanceláří, a to jak v unijním, tak v českém právu.

Ke zpracování tématu bude autorka přistupovat na základě analýzy právní úpravy v obou směrnících. Analýza zjištěných poznatků jí umožní porovnat úroveň ochrany v obou evropských předpisech a vyvodit tak důsledky z toho plynoucí pro implementaci. Následně pak autorka deduktivní metodou ověří, do jaké míry je tato ochrana reflektována v českém právním řádu, a je-li tak implementující úprava vhodná a dostatečná. Mezi vědecké metody použité v předkládané práci patří především analýza, syntéza, indukce, dedukce a komparace.

Při zpracování překládané práce autorka vycházela zejména z právních předpisů Evropské unie a České republiky, z judikatury SDEU, judikatury Ústavního soudu ČR a českých civilních soudů, zejména soudu Nejvyššího. Nezastupitelným zdrojem informací byla také česká i zahraniční odborná literatura a důvodové zprávy. Vzhledem k tomu, že jde o téma velmi aktuální,¹¹ je dostupnost odborné literatury na toto téma omezená. Autorka tak čerpá i z dalších podpůrných zdrojů jako jsou zprávy o aktuálním dění nebo zápisy z jednání.

Struktura práce sleduje její cíle a hypotézy. Práce je rozdělena do 5 kapitol – po úvodu bude následovat definiční část, kde bude vymezen pojem „spotřebitele“ jako subjektu ochrany při úpadku cestovních kanceláří. Druhá kapitola práce bude věnována Směrnici 90/314, a to zejména článku 7 zakotvujícímu ochranu spotřebitelů při úpadku CK,

¹⁰ Směrnice 90/314 a Směrnice 2015/2302.

¹¹ Lhůta k provedení Směrnice 2015/2302 uběhla teprve 1. 1. 2018 a novela Zákona 159/1999 byla v době dokončení práce stále v legislativním procesu.

a dále relevantní judikatuře Soudního dvora EU vztahující se ke Směrnici 90/314. Třetí kapitola osvětlí implementaci Směrnice do zahraničního i českého práva. Zároveň budou nastíněny právní spory vzniklé mezi klienty CK a pojišťovny v souvislosti s úpravou v Zákoně 159/1999 a novela zákona přijatá v reakci na tyto spory. Čtvrtá kapitola se bude zabývat Směrní 2015/2302, vymezením ochrany spotřebitelů při úpadku CK v této Směrnici a porovnáním míry ochrany se Směrní 90/314. V nejkrajší, páté kapitole představí autorka připravované promítnutí Směrnice 2015/2302 do českého práva v novele Zákona 159/1999. Závěr práce kromě shrnutí poznatků a zhodnocení současné právní úpravy představí i některé úvahy *de lege ferenda*.

1. KAPITOLA 1

1.1. Pojem „spotřebitel“ v právu Evropské unie

Přestože patří spotřebitelské *acquis* mezi nejvýznamnější části práva Evropské unie, samotná úprava pojmu „spotřebitel“ harmonizovaná není. Jednotlivé členské státy tak nadále vymezují tento pojem ve svých právních řádech odlišně. Zatímco některé právní řády Evropské unie poskytují ochranu spotřebiteli jakožto zákazníkovi průměrnému, jiné nedovolují ani to, co by mohlo způsobit újmu jen zákazníkovi, který je vyloženě nevzdělaný, méně inteligentní, popřípadě jinak omezený v úsudku.¹²

Pro účely interpretace právních předpisů Evropské unie je třeba vykládat pojem spotřebitele autonomně, tedy nezávisle na právních řádech jednotlivých členských států. Přesto ani sama Evropská unie není zcela konzistentní v definici „svého“ spotřebitele.

Pojem „spotřebitel“ byl zakotven v primárním právu Evropské unie poprvé Jednotným evropským aktem v článku 100a (nyní článek 114 SFEU). Tento článek zmocnil Evropskou komisi navrhnout opatření na ochranu spotřebitelů, přičemž základem má být vysoký stupeň jejich ochrany. Jako samostatnou politiku ale zakotvila ochranu spotřebitele až Maastrichtská smlouva. Ta zavázala Evropskou unii k podpoře politik v oblasti ochrany zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů a zavedla právo spotřebitelů na informace, osvětu a sdružování se k ochraně svých zájmů.¹³

Amsterodamská smlouva toto ustanovení dále rozvedla. Lisabonská smlouva pak v článku 4 odst. 2 písm. f) zařadila ochranu spotřebitele mezi sdílené evropské politiky.¹⁴ Význam pro tuto diplomovou práci mají v rámci primárního práva také

¹² V německém právním řádu jsou například zakázány i reklamy, který by mohly oklamat pouhých 10-20% spotřebitelů. Naopak v severských právních řádech je ochrana nižší - spotřebitel je vnímán jen jako „pasivní příjemce“, který si o produktu aktivně nevyhledává informace a jehož schopnost kriticky hodnotit je tímto snížena. Více o jednotlivých národních úpravách viz TOMÁŠEK, Michal, *Eine Bemerkungen zur Verbraucherbegriff*. In: *Grundfragen des europäischen Verbraucherprivatrechts: Sammelband des Gemeinschaftsseminars vom 02.-03. November 2005 an der Juristischen Fakultät der Karls-Universität Prag*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v nakl. IFEC, 2006. ISBN 8085889692, s. 37-46.

¹³ Článek 129a Maastrichtské smlouvy (nyní článek 169 SFEU).

¹⁴ Ochranu spotřebitele tedy v primárním právu zmiňují článek 4 odst. 2 písm. f), článek 12 (bývalý článek 153 odst. 2 Smlouvy o ES), článek 39 odst. 1 písm. e), článek 40 odstavec 2, článek 101, článek

článek 6 písm. d) SFEU, podle kterého patří problematika cestovního ruchu mezi podpůrné pravomoci EU, a článek 195 SFEU týkající se specificky cestovního ruchu¹⁵.

Evropské právo ochrany spotřebitele je nicméně hlavně právem sekundárním, směrnice. První směrnice na ochranu spotřebitele byly přijaty již v 80. letech¹⁶ a od té doby jejich počet úctyhodně vzrostl. Spotřebitelské směrnice je možné rozdělit na směrnice týkající se spotřebitelů „obecně“ (např. Směrnice o právech spotřebitelů)¹⁷ a směrnice týkající se specifického sektoru trhu nebo specifických způsobů prodeje. Pro oblast cestovního ruchu jsou nejdůležitější výše zmíněné Směrnice 90/314 a ji nahrazující Směrnice 2015/2302.¹⁸

Kdo je tedy onen „spotřebitel“, s nímž operují právní předpisy a judikatura EU?

Jednotná definice platná napříč všemi akty Evropské unie bohužel neexistuje. Každý právní předpis vymezuje koncept „spotřebitele“ sám. Oblast evropského spotřebitelského práva se tak stala značně nepřehlednou. Až do nedávné revize spotřebitelského *acquis* byly navíc spotřebitelské směrnice postaveny na přístupu minimální harmonizace, který umožňoval státům přijmout přísnější právní úpravu, než je ta minimální předepsaná směrnicí. I v rámci transpozice téže směrnice tak mohla být působnost a míra ochrany v každém členském státě odlišná.¹⁹ Platí také princip kumulace ochrany spotřebitele, podle kterého aplikace žádné ze směrnic na ochranu spotřebitele nevyklučuje aplikaci směrnic ostatních.²⁰ Praktickým příkladem může být,

102, článek 107, článek 114 (bývalý článek 95 Smlouvy o ES) a článek 169 (bývalý článek 153 Smlouvy o ES).

¹⁵ Článek 195 SFEU přinesla Lisabonská smlouva a zmocnila tím EU k tomu, aby podporovala konkurenceschopnost podniků Unie v odvětví cestovního ruchu.

¹⁶ Jedná se o směrnici Rady 85/374/EHS ze dne 25. července 1985 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky, Úř. věst. L 210, 7.8.1985, s. 29–33, a směrnici Rady 85/577/EHS ze dne 20. prosince 1985 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory, Úř. věst. L 372, s. 31; Zvl. vyd. 15/01, s. 262.

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES (dále jen „Směrnice o právech spotřebitelů“).

¹⁸ Dále pak např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES ze dne 14. ledna 2009 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, Úř. věst. L 33, 3.2.2009, s. 10-30.

¹⁹ Toto bude částečně vyřešeno s posunem k harmonizaci úplné jako v případě Směrnice o právech spotřebitelů nebo Směrnice 2015/2302.

²⁰ VEČEŘA, Jiří. *Ochrana spotřebitele v České republice a Evropské unii: (včetně úpravy podle nového občanského zákoníku 2014) : právní stav k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-34-2, s. 72;

když si spotřebitel pořídí cestovní služby přes internet. V tomto případě se na něj uplatní jak ochrana podle Směrnice 2015/2302 pro případ úpadku organizátora cesty, tak právo odstoupit od smlouvy uzavřené na dálku podle Směrnice o právech spotřebitelů.²¹

I přes zmíněné problémy týkající se vymezení jednotného konceptu „evropského spotřebitele“ má většina spotřebitelských směrnic společné jádro. Obecně lze říci, že evropský spotřebitel není v první řadě vnímán sociálním prizmatem jakožto slabší smluvní strana hodná ochrany, ale spíše jako potenciální konzument na vnitřním trhu, který se rozhoduje, jestli zvolit služby a zboží z jiného členského státu nebo ne.²² Evropský soudní dvůr vychází z představy kritického a chápajícího spotřebitele, který je schopen přijímat informace a jednat na vlastní zodpovědnost. Toto pojetí je však relativizováno, pokud by propagované výrobky či propagace samotná mohla mít negativní vliv na zdraví nebo pokud existují rozdíly mezi spotřebiteli v jednotlivých členských státech v oblasti sociální, kulturní či jazykové. Postavení spotřebitele a (k němu párový pojem) podnikatele je situační, nejde tedy o žádné stálé sociální skupiny. Každá fyzická osoba může být spotřebitelem v momentě, kdy uzavírá určitou smlouvu za účelem, který nesouvisí s její obchodní, podnikatelskou nebo profesní činností. Podnikatelem, popř. obchodníkem je pak ten, kdo jedná v souvislosti s takovou činností.²³ Spíše než o „spotřebitelích“ a „obchodnících“ by tak šlo hovořit o „spotřebitelských“ transakcích, tedy transakcích B2C (*business to consumer*).²⁴

1.2. Spotřebitel podle Směrnice 90/314

Pojem spotřebitel používá i Směrnice 90/314 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Spotřebitel, jak je chápán ve Směrnici 90/314, je zvláště zranitelný, protože

s odkazem na judikaturu SDEU - rozsudek Soudního dvora ze dne 22.4.1999 ve věci C-423/97 *Travel Vac*, ECLI:EU:C:1999:197, bod 23.

²¹ 48. bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302 ve spojení s článkem 3 odst. 3 písm. g) a článkem 9 odst. 1 a 2 písm. a) Směrnice o právech spotřebitelů.

²² HEIDERHOFF, Bettina, *Europäisches Privatrecht*, 4. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller GmbH, 2016. ISBN 978-3-811-44153-8, s. 81.

²³ Článek 2 písm. b) a c) směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, Úř. věst. L 95, 21.4.1993, s. 29—34.

²⁴ PASCHKE, Marian, *Europäisches Verbrauchervertragsrecht Eine einführende Betrachtung zu Stand und Perspektive der Rechtsentwicklung* In: *Grundfragen des europäischen Verbraucherprivatrechts: Sammelband des Gemeinschaftsseminars vom 02.-03. November 2005 an der Juristischen Fakultät der Karls-Universität Prag*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v nakl. IFEC, 2006. ISBN 8085889692, s. 17.

povaha plnění poskytovaného v rámci souborných služeb obvykle předpokládá předchozí vydání značných částek a spotřebitel se během čerpání smlouvy zpravidla nachází v zahraničí, tedy mimo své běžné zázemí. Tato zranitelnost pak může spotřebitele účinně odrazovat od nákupu souborných služeb v jiném státě.²⁵ Z těchto důvodů pojal evropský zákonodárce ve Směrnici 90/314 ochranu spotřebitele štedřeji a spotřebitele definoval výrazně širěji, než je v ostatních směrnicích běžné. Spotřebitel je definován v článku 2 odst. 1 Směrnice jako:

osoba, která si koupí nebo se zaváže, že si koupí, soubor služeb ("hlavní smluvní strana") nebo jakákoli osoba, jejímž jménem se hlavní smluvní strana zavazuje ke koupi souboru služeb ("ostatní příjemci") nebo jakákoli osoba, na kterou hlavní smluvní strana nebo ostatní příjemci převedou soubor služeb ("příjemce").

Zaprvé, z definice spotřebitele ve Směrnici 90/314 vyplývá, že ochrana dle Směrnice přísluší nejen osobě, která s organizátorem či prodejcem uzavře smlouvu a zaplatí určenou cenu, ale také ostatním osobám, které se cesty, pobytu či zájezdu zúčastní. Toto rozšíření ochrany je poměrně praktické, neboť v praxi dochází k situacím, kdy ve prospěch třetí strany smlouvu uzavře a cenu uhradí osoba, která následně sama souborné služby nečerpá. Při striktním omezení ochrany pouze na toho, kdo jako smluvní strana s organizátorem smlouvu uzavřel, by se pak samotný účastník cesty jakožto třetí strana nemohl svých práv domáhat přímo.

Zadruhé, osobní působnost Směrnice není omezena pouze na fyzické osoby, jako je tomu u ostatních směrnic EU. Směrnice 90/314 hovoří o spotřebitelích jako o osobách, které uzavírají smlouvu o souborných službách – může se však jednat jak o osoby fyzické, tak i právnické, např. obchodní společnosti. To znamená, že jak fyzická osoba, která bude reálně cestovat, tak právnická osoba, která cestovní služby svým jménem sjednala, budou „spotřebiteli“ ve smyslu Směrnice 90/314. Oproti obecné úpravě ochrany evropského spotřebitele jakožto strany B2C smluv tak podle Směrnice 90/314 získá ochranu navíc i strana smlouvy B2B (business to business).

²⁵ Viz preambule Směrnice 90/314.

Do českého právního řádu byla Směrnice 90/314 implementována mj. Zákonem 159/1999. Tento zákon však místo pojmu „spotřebitel“ používá pojem „zákazník“. Použití jiného termínu než „spotřebitel“ (resp. „*Verbraucher*“, „*consumer*“ atd.) bylo mezi členskými státy při implementaci Směrnice 90/314 poměrně časté. Tyto členské státy se tak chtěly vyhnout narušení svého vnitrostátního konceptu spotřebitele výše uvedeným širokým směrnicevým pojetím,²⁶ neboť, jak bylo zmíněno výše, spotřebitel podle Směrnice 90/314 zahrnuje i osoby právnické.

Místo směrnicevého „organizátora“, tedy „osoby, která jinak než příležitostně organizuje souborné služby a prodává je nebo je nabízí k prodeji, přímo nebo prostřednictvím prodejce“²⁷, používá pak Zákon 159/1999 pojem „provozovatel cestovní kanceláře“. Pojem organizátor zahrnuje nejen podnikatele a obchodníky, ale i kupř. sportovní nebo jiný spolek, který (jinak než příležitostně) organizuje zájezdy pro své členy.

1.3. Cestující podle Směrnice 2015/2302

Směrnice 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, která s platností od 1. 1. 2018 původní Směrnici 90/314 nahradila, změnila přístup k vymezení svých hlavních aktérů. Na místo „spotřebitele“ se v ní tak setkáme s „cestujícím“ a nové pojmy „pořadatel“, tedy ten, kdo „kombinuje a prodává nebo nabízí k prodeji souborné služby [...]“ a „prodejce“, který „předává údaje o cestujícím jinému obchodníkovi [...]“,²⁸ pozmění chápání pojmu organizátora.²⁹

I přes zjevné odlišnosti v pojmosloví však rozsah konceptu „cestujícího“ odpovídá dřívějšímu vymezení spotřebitele tak, jak ho chápala Směrnice 90/314. Ochrana se tedy, stejně tak jako u Směrnice 90/314, vztahuje také na cestující, kteří jsou právnickými osobami.

²⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *The Study: Implementation of the Package Travel Directive. The Directorate-General for Internal Policies*, IPOL-IMCO ET, 2012, 475084, s. 23 a TONNER, Klaus, *Schuldrecht : vertragliche Schuldverhältnisse*, Baden-Baden, Nomos-Verl.-Ges., 2010. ISBN 9783832953119, s. 213.

²⁷ Článek 2 odst. 2 Směrnice 90/314.

²⁸ Článek 3 odst. 8 Směrnice 2015/2302.

²⁹ „Organizátor“ je ve Směrnici 2015/2302 nadřazený pojem pro pořadatele, prodejce, obchodníka zprostředkovávajícího SCS a poskytovatele cestovních služeb.

Toto pravidlo má jedinou výjimku. Ta se týká služeb *zakoupených na základě obecné smlouvy o pořádání pracovních cest mezi obchodníkem a jinou fyzickou či právnickou osobou, která jedná za účelem souvisejícím s její obchodní činností, podnikáním, řemeslem nebo povoláním.*³⁰ Na služby, které jsou poskytovány v rámci obecné (rámcové) smlouvy, se ochrana uvedená ve Směrnici 2015/2302 nevztahuje. Tím pádem i osoby, které by byly „cestujícími“ podle definice cestujícího, jimi nebudou, budou-li cestovat na základě obecné smlouvy o pořádání pracovních cest.

Z výše uvedeného vyplývá, že, až na drobné terminologické změny zůstává definice spotřebitele ve Směrnici 2015/2302 obdobná té ve Směrnici 90/314. Tato forma úpravy však také není bezproblémová a některé zainteresované strany (zejména zástupci poskytovatelů služeb cestovního ruchu) tak při tvorbě nové směrnice prosazovaly odlišné koncepce. Jedna z variant byla používat namísto „cestujícího“ nadále pojem „spotřebitele“, ovšem v jeho původním evropském pojetí, neobsahujícím ochranu pro smlouvy B2B s podnikateli a právníckými osobami.³¹

³⁰ Článek 2 písm. c) Směrnice 2015/2302.

³¹ HOTREC, *Revision of the Package Travel Directive – HOTREC Position Paper*, 2013, s. 2.

2. DRUHÁ KAPITOLA

2.1. Právní stav před přijetím Směrnice 90/314

Před přijetím Směrnice 90/314 neexistovaly žádné celoevropské prameny práva specifické pouze pro oblast cestovního ruchu. Členské státy měly každý své vlastní, značně rozdílné, právní úpravy. Pouze některé národní právní řády vymezovaly cestovní smlouvu (nyní smlouva o zájezdu) jakožto samostatný smluvní typ, v řadě dalších zemí se na cestovní smlouvu vztahovaly pouze obecné předpisy smluvního práva (například v Dánsku, Finsku, Irsku, Lotyšsku, Nizozemsku, Polsku, Rakousku, Slovensku, ve Velké Británii nebo na Maltě). Německo upravovalo cestovní smlouvu přímo v občanském zákoníku.³² Tato právní úprava byla ovšem ve srovnání se směrnicovou mnohem chudší - neobsahovala např. ochranu spotřebitele při nesolventnosti organizátora zájezdu nebo informační povinnost organizátora při uzavírání smlouvy.³³ V Dánsku, Rakousku a dalších zemích, kde zákonná úprava cestovní smlouvy chyběla, byly zájmovými organizacemi vypracovány nezávazné všeobecné smluvní podmínky pro oblast cestovního ruchu. Itálie a Belgie jako jediné dva státy EU ratifikovaly jinak poměrně málo úspěšnou Mezinárodní úmluvu o cestovních smlouvách.³⁴

Tyto rozdíly v právních úpravách cestovní smlouvy, ale i v právní úpravě cestovního ruchu obecně, představovaly překážky volného pohybu služeb, které narušovaly hospodářskou soutěž mezi provozovateli usazenými v různých členských státech.³⁵ Problém byl i se samotnou mírou ochrany spotřebitele. Následující problémy evropského trhu s cestovními službami byly vyzdviženy v Usnesení Rady o politice Společenství v oblasti cestovního ruchu z roku 1984: *„Značné procento zákazníků bylo do určité míry nespokojeno, a to kvůli porušení smlouvy ze strany cestovní kanceláře, zavádějícím informacím v brožurách cestovní kanceláře ohledně zvýšení ceny po zarezervování zájezdu a možnosti změn nabízených služeb (např. změna hotelu nebo*

³² § 651 a-k BGB.

³³ Blíže k jednotlivým národním úpravám viz SCHULTE-NÖLKE, Hans, TWIGG-FLESNER, Christian a EBERS, Martin, *EC consumer law compendium the consumer acquis and its transposition in the member state [i.e. states]*. Munich: Sellier. European Law Publishers, 2008. ISBN 9783866537248, s. 125 a 126.

³⁴ UNIDROIT. *INTERNATIONAL CONVENTION ON TRAVEL CONTRACTS (CCV) (1970, BRUSSELS)* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z: <https://www.unidroit.org/fr/ccv-r-official-languages-2/ccv-r-official-en>.

³⁵ Druhý bod odůvodnění preambule Směrnice 90/314.

času odletu) nebo kvůli neuspokojivému ubytování, stornovacím poplatkům či nejasnému vymezení povinností jednotlivých dodavatelů.“³⁶ Z výše uvedených důvodů dospěla Komise k závěru, že je vnitřní trh v oblasti cestovního ruchu narušen a že se spotřebitelům nedostává ochrany podle Smlouvy. Závěrem tedy bylo, že je účelné přijmout evropskou legislativu pro cestovní ruch.³⁷

2.2. Směrnice 90/314

První vlašťovky snah o regulaci odvětví pocházejí již z 80. let.³⁸ Komise si v té době předsevzala vytvořit směrnici týkající se služeb cestovního ruchu, a předcházet tak negativním projevům neregulovaného vnitřního trhu.³⁹ Výsledkem této snahy byl návrh směrnice, která byla přijata v červnu 1990 jakožto Směrnice 90/314.⁴⁰

Stejně tak jako u jiných spotřebitelských směrnic, není ani v případě Směrnice 90/314 ochrana spotřebitele jediným cílem právní úpravy. Kromě ochrany spotřebitele cílí spotřebitelské směrnice také na podporu fungování jednotného vnitřního trhu.⁴¹ To je zdůrazněno i v preambuli Směrnice 90/314⁴² a vyplývá to i ze zmocnění v primárním právu, o které se Směrnice opírá (článek 100a – nyní článek 114 SFEU, o aproximaci právních předpisů členských států).

³⁶ Přeloženo z originálu: 84/C 115/02: *Usnesení Rady ze dne 10. dubna 1984, o politice Společenství v oblasti cestovního ruchu*, Úř. věst. C 115, 30. 4. 1984, s. 2—28.

³⁷ DVOŘÁKOVÁ, Klára a Renata KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-267-0, s. 19.

³⁸ REICH, Norbert a Hans-W. MICKLITZ, *Europäisches Verbraucherrecht*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 2003. ISBN 9783832900410, s. 674, 675.

³⁹ „[...] the Commission intends to present to the Council a draft outline on the protection of consumers in connection with inclusive holidays.“ Blíže viz *Initial guidelines for a community policy on tourism: communication from the Commission to the Council*. Washington, D. C.: European Community Information Service, 1982. Bulletin of the European Communities, 82/4. ISBN 92-825-3226-7, s. 17.

⁴⁰ První návrh Směrnice byl zveřejněn již v roce 1988 (OJ 1988 C 96/5). V průběhu přijímání Směrnice Evropský parlament představil několik pozměňovacích návrhů (OJ 1989 C 69/102 a OJ 1990 C 149/86). Ty však neměly valný vliv na výslednou podobu Směrnice. Toto dokládá, jak slabou roli hrál Evropský parlament v té době v legislativním procesu.

⁴¹ To je promítnuto např. v pátém bodu odůvodnění preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES ze dne 25. května 1999 o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží, Úř. věst. L 171, 7. 7. 1999, s. 223-227, dále osmém bodu odůvodnění preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení Směrnice Rady 87/102/EHS, Úř. věst. L 133, 22. 5. 2008, s. 66—92; popř. třetím bodu odůvodnění preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/65/ES ze dne 23. září 2002 o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku a o změně směrnice Rady 90/619/EHS a směrnic 97/7/ES a 98/27/ES, Úř. věst. L 271, 9. 10. 2002, s. 16—24.

⁴² Body odůvodnění preambule Směrnice 1, 2, 7 a 8.

Směrnice 90/314 je postavená na tzv. minimální harmonizaci (viz článek 8 Směrnice). Pro směrnice vycházející z metody minimální harmonizace je specifické, že stanoví pouze minimální požadavky a členské státy si mohou ponechat či zavést přísnější úpravu, jdoucí nad rámec těchto požadavků.⁴³ Státům je tak ponechána značná míra diskrece. To ovšem vede k tomu, že směrnice sice poskytne minimální standard napříč evropskými státy, nesjednotí ale míru právní ochrany. Spotřebitelé se tak nadále mohou setkat se situací, kdy se jim při nákupu služeb v jiném členském státě dostane nižší úroveň ochrany, než v jejich státě domovském.

Jak vyplývá ze zprávy Evropského parlamentu z roku 2012 o stavu implementace Směrnice 90/314, státy provedly Směrnici rozličnými způsoby.⁴⁴ Většina států (s výjimkou Estonska, Německa, Nizozemska, Rakouska a Slovinska) přijala speciální zákon o souborných službách. Některé státy promítly právní úpravu, kterou přinesla Směrnice 90/314, do svých občanských zákoníků (Litva, Maďarsko, Německo, Slovensko Slovinsko a také Česká republika), do spotřebitelských zákoníků (Itálie a Rakousko), do kodifikací závazkového práva (Estonsko a Slovinsko) nebo byla Směrnice uvedena do právní praxe vládním nařízením (Dánsko, Finsko, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Portugalsko a Rakousko). Ve většině států se však změny dotkly více než jednoho právního aktu.⁴⁵

2.2.1. Definice souborných služeb

Nejen, že Směrnice 90/314 vzhledem k metodě minimální harmonizace nesjednocuje národní systémy cestovního ruchu (zajišťuje pouze minimální standard), Směrnice také neupravuje celou oblast cestovního ruchu. Vztahuje se pouze na tzv. „soubory služeb“ nebo též „souborné služby“.

⁴³ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-7179-688-3, s. 32.

⁴⁴ Op. cit. EUROPEAN PARLIAMENT, *The Study: Implementation of the Package Travel Directive*. The Directorate-General for Internal Policies, s. 9.

⁴⁵ HOWELLS, Geraint G. a Thomas WILHELMSSON. *EC Consumer Law*. Brookfield, Vt.: Ashgate, c1997. ISBN 978-1-85521-602-0, s. 232.

Článek 2 odst. 1 Směrnice definuje souborné služby jako:

předem stanovenou kombinaci alespoň dvou z následujících položek, je-li prodávána nebo nabízena k prodeji za souhrnnou cenu a je-li služba poskytována po dobu přesahující 24 hodin nebo zahrnuje-li nocleh:

a) doprava,

b) ubytování,

c) jiné služby cestovního ruchu, které nejsou doplňkem dopravy nebo ubytování a tvoří významnou část souboru služeb.⁴⁶

Jedná se tedy o sjednaný nebo dopředu sestavený „balíček“ dvou a více služeb. Oddělené účtování za jednotlivé položky nezbavuje organizátora nebo prodejce závazků podle této Směrnice. Služby vymezené v článku 2 odst. 1 musí trvat déle než 24 hodin nebo musí zahrnovat nocleh. Na jednodenní výlet sestávající se z dopravy a zajištění vstupenek na kulturní akci se tak Směrnice nevztahuje. Samostatná smlouva o ubytování nebo přepravní smlouva také nestačí. Požadavek toho, aby služby trvaly déle než 24 hodin (nebo jejich součástí bylo ubytování), vychází z premisy, že u krátkodobých cest potřeba ochrany cestujících tolik nevystává.

Zajímavé z hlediska cestovního ruchu je, že součástí „balíčku“ služeb nemusí být doprava vůbec – postačí např. kombinace ubytování s jinou službou. Tato „jiná služba cestovního ruchu“ ovšem musí tvořit *významnou část souboru služeb*. Směrnice 90/314 dále nerozvádí, co pojem „významná část souboru služeb“ znamená.⁴⁷ Příkladem však může být např. kombinace ubytování se zakoupením týdenních lyžařských permanentek nebo doprava spojená s exkurzemi na místě. Dále může jít o vstupy na sportovní akce, akce zábavních parků, prohlídky s průvodcem, pronájem sportovního vybavení apod. Směrodatné pro vymezení balíčku služeb jsou tak pouze služby významné, nikoli ty pouze marginální. Nevýznamné služby nejsou považovány za „jiné služby“ (ve smyslu článku 2 odst. 1 písm. c) a jsou většinou součástí ubytování nebo dopravy.

⁴⁶ Tato definice rozvádí definici uvedenou v čl. 1 odst. 2 *Mezinárodní úmluvy o cestovních smlouvách*.

⁴⁷ Pozdější Směrnice 2015/2302 je v tomto ohledu daleko sdílnější a vymezuje hned dva druhy služeb, které jsou dostatečně signifikantní, aby byly zohledněny jakožto jedna ze souborných služeb. Služby „významné“ by měly podle preambule Směrnice 2015/2302 být ty služby, které tvoří alespoň 25% hodnoty dané kombinace. Služby „podstatné“ jsou takové služby, které bez ohledu na svou hodnotu tvoří podstatnou část souborných služeb (např. skipas při lyžařském výletu do hor), tedy ty, které jsou z nějakého důvodu pro balíček důležité, které jsou jako důležité inzerované nebo bez nichž by si zákazník služby nezakoupil. Viz 18. bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

(Tak tomu může být třeba při nabízení ubytování se snídaní nebo poskytnutí hotelového taxi na letišti.).⁴⁸

K definici souborných služeb vznikla za více než 25 let existence Směrnice bohatá judikatura SDEU. V rozsudku ve věci *Club Tour proti Garrido*⁴⁹ rozhodl Soudní dvůr, že má pojem „souborné služby“ zahrnovat zájezdy zorganizované cestovní kanceláří na žádost nebo podle předchozí specifikace klienta (tzv. *dynamické balíčky*). Z toho vyplývá, že se Směrnice vztahuje i na zájezdy, resp. souborné služby, sestavené „na míru“ klientovi a nikoli pouze ty „katalogové“. Tento judikaturní výklad neodpovídá jazykovému výkladu článku 2 odst. 1 Směrnice („*předem stanovenou kombinaci*“). Původní záměr (a tím i navržené znění Směrnice) totiž byl zahrnout do Směrnice skutečně pouze předpřipravené balíčky nabízené široké veřejnosti např. v katalogích. V průběhu legislativního procesu se ovšem dospělo k závěru, že omezení souborných služeb pouze na předem sestavené kombinace by bylo neodůvodněné, a působnost Směrnice byla rozšířena.⁵⁰ Už se to ovšem neodrazilo ve výsledném znění Směrnice.

V rozsudku *AFS Intercultural Programs Finland ry*⁵¹ bylo judikováno, že úprava ve Směrnici 90/314 je aplikovatelná bez ohledu na to, jaký je důvod cesty. Směrnicová úprava se tak použije i na dlouhodobý vzdělávací pobyt v zahraničí. V konkrétním případě AFS vzdělávacích jazykových kurzů se ovšem podle názoru SDEU nejednalo o souborné služby, neboť studenti bydleli v zahraničí v hostitelských rodinách zadarmo jako členové těchto rodin. Studenti také necestovali za odpočinkem, ale za účelem vzdělávání se a seznámení se s lidmi a kulturou. Toto je zcela jiná situace než komerčně nabízené ubytování v rámci souborných služeb. Podle názoru Soudu tedy nešlo

⁴⁸ Dále to může být např. přeprava zavazadel poskytovaná jako součást přepravy osob nebo využívání zařízení určených pro hotelové hosty, jako je bazén, sauna, posilovna apod. Rovněž to znamená, že, je-li vzhledem k délce přesunu součástí dopravy i nocleh, neměl by se nocleh považovat za ubytování ve smyslu Směrnice, neboť hlavní službou je jednoznačně doprava. Toto bude platit například pro lůžkové vagony ve vlaku. Jinak by tomu bylo při několikadenním výletu okružní lodí, kde ubytování je součástí balíčku služeb.

⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 04. 2002 ve věci C-400/00 *AFS Club Tour proti Garrido*, ECLI:EU:C:2002:272.

⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States*, SEC (1999) final 1800, s. 8.

⁵¹ Rozsudek ze dne 11. 2. 1999 ve věci C-237/97 *AFS Intercultural Programs Finland ry*, ECLI:EU:C:1999:69.

v případě AFS o službu „ubytování“ ve smyslu článku 2 b) Směrnice a nejednalo se tak ani o souborné služby.⁵²

2.2.2. Oblasti úpravy ve Směrnici

Směrnice obsahuje právní normy týkající se 3 oblastí. Zaprvé jde o normy upravující minimální standard a rozsah informací poskytnutých organizátorem zájezdu před a při uzavírání smlouvy. Tato předsmmluvní povinnost má zvýšit transparentnost prodeje souborných služeb.⁵³ Druhá část Směrnice obsahuje poměrně detailní úpravu týkající se smluv o poskytnutí souborných cestovních služeb, včetně úpravy odstoupení od smlouvy. Třetí část Směrnice se pak zabývá povinností organizátora nebo prodejce souborných služeb předložit dostatečné záruky pro zajištění vrácení vložených prostředků a pro návrat spotřebitele v případě platební neschopnosti nebo úpadku. Tato třetí část Směrnice bude blíže rozebrána v následující části diplomové práce.

2.3. Ochrana pro případ platební neschopnosti nebo úpadku ve Směrnici 90/314

Nabízí-li nebo prodává-li organizátor jinak než příležitostně⁵⁴ souborné služby, podléhají tyto služby režimu zajištění pro případ, že by organizátor vyhlásil úpadek a služby by tak nemohl spotřebiteli poskytnout. Směrnice 90/314 stanovuje v článku 7 povinnost pro členské státy, aby pro tyto případy ve svých vnitrostátních právních řádech zajistily ochranu pro spotřebitele. České znění směrnice úpravy je následující:

Článek 7

Organizátor nebo prodejce, který je stranou smlouvy, předloží dostatečné záruky pro zajištění vrácení vložených prostředků a pro návrat spotřebitele v případě platební neschopnosti nebo úpadku.

⁵² Český zákonodárce se v tomto ohledu od výkladu Směrnice 90/314 odchýlil a, aniž by musel, podřadil v občanském zákoníku právní úpravu zahraničního školního pobytu pod Díl 6 – Zájezd (§ 2545 až 2547). V ČR se tak od 1. 1. 2014 vztahuje ochrana určená klientům zájezdu i na studenty cestující s agenturou na vzdělávací pobyt do ciziny. Viz op. cit.: DVOŘÁKOVÁ, Klára a Renata KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*, s. 244.

⁵³ Op. cit. HOWELLS, G. a WILHELMSSON, T., s. 231.

⁵⁴ Služby nabízené jen příležitostně jsou vyloučeny z působnosti Směrnice 90/314. Půjde například o výlety, které pouze několikrát ročně organizují školy, charitativní organizace, sportovní oddíly nebo zájmové spolky.

Ze znění článku není zřejmé, kdy přesně nastupuje záruka pro navrácení prostředků. Je „úpadkem“ jen situace, kdy insolvenční organizátora úředně potvrdil insolvenční soud, nebo stačí faktický stav neschopnosti dostát svým závazkům? Obě tyto situace jsou z pohledu Směrnice totožné, neboť důsledkem obou je, že se spotřebiteli nedostane smlouveného plnění. Pro uplatnění režimu ochrany spotřebitele podle článku 7 Směrnice tak není nutné rozhodnutí insolvenčního soudu o platební neschopnosti organizátora služeb.⁵⁵

Spotřebiteli musí být navraceny prostředky jím vynaložené na zájezd a musí být repatriován z místa dovolené. Doklad těchto záruk pro případ úpadku předloží organizátor nebo prodejce spotřebiteli, a to ještě před zahájením poskytování služeb. Znění článku 7 ale ponechává členským státům poměrně široké pole pro výběr vhodného prostředku k implementaci. Výběr prostředku, jak docílit směrnici požadovaných „dostatečných záruk“ je ponechán na volném uvážení států. Původní návrh článku 7 předvídal povinné zřízení garančního fondu, ale na popud Evropského hospodářského a sociálního výboru bylo od tohoto návrhu ustoupeno.⁵⁶ Členské státy Evropské unie tak samy přišly s řadou řešení, jak implementovat tento požadavek – kolektivní fond, bankovní záruka, pojištění cestovních kanceláří nebo svěřenecký fond aj.

Všechny výše zmíněné varianty implementace mají společné, že v souladu se zněním samotného článku 7 musí zajistit repatriaci spotřebitele z místa dovolené i navrácení finančních prostředků za zájezd. Jakákoli transpozice limitující tuto povinnost organizátora by nebyla transpozicí odpovídající duchu a znění Směrnice.

Tento výklad byl potvrzen v bohaté judikatuře Soudního dvora k článku 7 Směrnice 90/314. Ve svých judikátech k článku 7 se SDEU nejprve zabýval obecným výkladem ustanovení, a to zejména z důvodu potřeby určení odpovědnosti za opožděné provedení Směrnice (případ *Dillenkofer*). Poté se zaměřil na úroveň ochrany spotřebitele a zejména na rozsah náhrady, které se spotřebiteli musí dostat v případě platební

⁵⁵ Op. cit. DVOŘÁKOVÁ, Klára a Renata KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*, s. 23.

⁵⁶ WOLFF, Alexander, *Die Novellierung des Pauschalreiserechts unter besonderer Berücksichtigung der richtlinienkonformen Umsetzung der Insolvenzsicherungspflicht: eine Analyse der Gesetzesänderungen der [Paragraphen] 651 a-l BGB vom 01. November 1994 in Bezug auf die Vorgaben der EU-Richtlinie 90/314/EWG vom 13. Juni 1990 zur Verwirklichung eines effektiven Verbraucherschutzes*. Frankfurt am Main: Peter Lang, c2000. Europäische Hochschulschriften, Bd. 2920. ISBN 3631360991, s. 89.

neschopnosti organizátora cesty (věci *Rechberger a Blödel-Pawlik*). Soud zde došel k závěru, že „vnitrostátní právní úprava správně provádí povinnosti podle čl. 7 Směrnice pouze tehdy, pokud, ať je jakákoliv, poskytuje spotřebitelům účinnou záruku na vrácení vložených prostředků a na zpáteční dopravu v případě úpadku organizátora zájezdu“.⁵⁷ Konečně všechny tyto závěry Soudní dvůr EU zopakoval v nejnovějším rozsudku *Ilona Baradics* a potvrdil, že spotřebiteli se musí dostat náhrada opravdu veškerých nákladů vložených do nákupu cestovních služeb, pokud cestovní služby nejsou poskytnuty z důvodu platební neschopnosti organizátora.

Výše zmíněné rozsudky *Dillenkofer*, *Rechsberger*, *Blödel-Pawlik* a *Ilona Baradics* budou blíže rozvedeny v následující části diplomové práce. Důvodem pro výběr právě těchto rozsudků k článku 7 Směrnice je zejména jejich relevance pro pozdější posouzení řádnosti české implementace Směrnice.⁵⁸

2.3.1. Judikatura Soudního dvora Evropské unie k článku 7 Směrnice

2.3.1.1. Rozsudek ve spojených věcech C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 (*Dillenkofer*)⁵⁹

Skutkové okolnosti případu

Předběžná otázka v případě *Dillenkofer* vyvstala v řízení o náhradu škody za nedostatečnou transpozici Směrnice 90/314. Skupina žalobců se obrátila na soud s žalobou o náhradu škody proti Spolkové republice Německo s odůvodněním, že stát netransponoval Směrnici 90/314 řádně a včas a že by jim škoda nevznikla, pokud by tak učinil. Žalobci si objednali a zaplatili cestovní balíčky u organizátorů, kteří se ale následně dostali do insolvence. To mělo za následek, že se žalobci na dovolené buďto nepodívali vůbec, nebo se z nich museli vrátit na vlastní náklady. Náklady utracené za zájezd a/nebo za návrat z něj se pak žalobci pokusili vymoci zpět, bohužel však neúspěšně. Protože byl tento stav v přímém rozporu s účelem a zněním Směrnice

⁵⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 6. 1999 ve věci C-140/97 *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice*, ECLI: EU:C:1999:306.

⁵⁸ Dalšími rozsudky SDEU týkajícími se záruky pro případ platební neschopnosti organizátora jsou např.: rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 12. 1998 ve věci C-410/96, *Trestní řízení proti André Ambrymu*, ECLI:EU:C:1998:578, 24-39 nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 1998 ve věci C-364/96, *Verein für Konsumenteninformation proti Österreichische Kreditversicherung AG*, ECLI:EU:C:1998:226.

⁵⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 10. 1996 ve spojených věcech C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Dillenkofer a ostatní proti Spolkové republice Německo*, ECLI:EU:C:1996:375.

90/314, obrátili se žalobci na soud s žalobou na náhradu škody proti Německu za to, že v predepsané době řádně neimplementovalo úpravu předvídanou Směrnicí 90/314.

Německý soud předložil Soudnímu dvoru Evropské unie 12 předběžných otázek týkajících se zejména výkladu článku 7 Směrnice 90/314 a bližšího určení podmínek odpovědnosti státu za opožděnou implementaci směrnice. Německý soud se dále dotázal Soudního dvora na právní názor, zda se záruky pro případ platební neschopnosti uvedené v článku 7 vztahují i na zálohy, které organizátoři cestovních služeb vybrali před započítáním zájezdu. Soud též žádal právní interpretaci, může-li být za „dostatečnou záruku pro zajištění vložených prostředků“ považováno to, že organizátoři předali zákazníkům tzv. „cenné doklady“ (například vouchery, poukazy nebo letenky) prokazující nárok či právo zákazníka na využití služeb u třetí strany.

Právní posouzení případu

Soudní dvůr se v odpovědi na předběžné otázky nejprve zabýval bližšími podmínkami pro vznik nároku jednotlivce proti státu z titulu neprovedení Směrnice. Dovodil mimo jiné, že samotný článek 7 Směrnice 90/314 je dostatečně určitý a může sloužit jako právní podklad pro spotřebitele, kteří se chtějí domáhat svého práva na vrácení prostředků za neposkytnuté cestovní služby. Na základě článku 7 tedy spotřebitelům vyvstává právo na náhradu jimi vynaložených částek. Toto právo lze zároveň uplatnit v řízení o náhradě škody proti státu, neboť netransponování směrnice členským státem ve stanovené době je dostatečně závažným porušením práva EU. Existuje-li pak příčinná souvislost mezi netransponováním Směrnice a škodou způsobenou spotřebitelům, jsou splněny všechny podmínky pro to, aby se spotřebitelé mohli domáhat náhrady škody na státu.⁶⁰

Pro bližší porozumění konceptu „dostatečných záruk pro zajištění vrácení vložených prostředků“, který se objevuje v článku 7 Směrnice, jsou významné i odpovědi Soudu na předběžné otázky 5 a 7. Soud zde dovodil, že se dostatečné záruky týkají i jakýchkoli zálohových plateb zaplacených spotřebitelem. I tyto platby tedy musejí být refundovány

⁶⁰ Tyto tři podmínky (vznik škody způsobené jednotlivci porušením jeho subjektivních práv zaručených komunitárním právem; přičitatelnost tohoto porušení členskému státu a kauzální nexus mezi způsobenou škodou a porušením práva EU členským státem) vycházejí z judikatury SDEU ve věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79, (body 50 a 51), C-392/93 *British Telecommunications*, ECLI:EU:C:1996:131 a C-5/94 *Hedley Lomas*, ECLI:EU:C:1996:205, (body 25 a 26).

v případě insolvence organizátora cestovních služeb. SDEU vysvětlil, že cílem článku 7 Směrnice je ochrana spotřebitele proti nebezpečím, která vznikají z platební neschopnosti organizátora. „Bylo by opakem tohoto cíle, kdyby se směrnice nevztahovala na repatriaci nebo by ponechávala jakoukoli zálohovou platbu nepokrytou zárukou. [...] Takže národní předpis umožňující organizátorům vyžadovat na účastnících cesty zaplacení zálohy, bude v souladu s článkem 7 směrnice pouze tehdy, jestliže, v případě platební neschopnosti organizátora, je též garantována refundace zálohy.“⁶¹

Soud dále vyložil, že jako dostatečná záruka pro případ úpadku nepostačuje, že spotřebitelé obdrželi cenné dokumenty (např. letenky nebo hotelové vouchery).⁶² Tyto dokumenty sice zaručují svému držiteli přímé právo na poskytnutí stanovených služeb, ale za dostatečnou záruku být považovány nemohou. Tato záruka je nedostatečná zejména proto, že poskytovatelé služeb mohou, i přes existenci vouchery, odmítnout plnit v obavě, že služby nebudou v souvislosti s platební neschopností organizátora řádně proplaceny.

Rozsudek *Dillenkofer* tedy přinesl zejména bližší porozumění konceptu „dostatečných záruk pro zajištění vrácení vložených prostředků“ a zdůraznění odpovědnosti státu za neprovedení Směrnice dostatečným způsobem.⁶³

2.3.1.2. Rozsudek ve věci C-140/97 (*Rechberger*)⁶⁴

Skutkové okolnosti případu

Dalším případem, kterým se Soudní dvůr v souvislosti s výkladem článku 7 Směrnice zabýval, bylo 6 předběžných otázek ve věci *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice*, které Soudu předložil rakouský

⁶¹ Body 59 a 60 rozsudku ve věci *Dillenkofer* (volně přeloženo).

⁶² Body 64 a 65 rozsudku ve věci *Dillenkofer*.

⁶³ Jak však ve svém nálezu zdůraznil Ústavní soud (nálezn Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, SR 10/2015, (dále jen „III. ÚS 1996/13“)), případy, kdy je před SDEU potřeba rozhodnout o odpovědnosti státu za neprovedení směrnice, jsou v současnosti již málo časté. „Tak např. v Polsku v roce 2014 pro tento případ o odpovědnosti státu rozhodl přímo vnitrostátní soud (viz k tomu *Za bankrutující biuro podróży pieniądze turystom odda państwo. Gazeta Prawna, 2. 12. 2014*), neboť dospěl k závěru, že pouhá nedůsledná úprava v zákoně k naplnění Směrnice (pełny zwrot wcześnieij wplaconych środków) nedostačuje.“

⁶⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 6. 1999 ve věci C-140/97 *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a ostatní proti Rakousku*, ECLI:EU:C:1999:306.

soud. Výše zmínění žalobci byli předplatitelé novin Neue Kronenzeitung. Tento deník nabídl svým předplatitelům za jejich přízeň zájezdy do evropských destinací. Místo obvyklé ceny museli případní zájemci z řad předplatitelů uhradit pouze letištní poplatky a případný příplatek za jednolůžkový pokoj. Pokud chtěli cestovat s další osobou, hradil si tento účastník zájezd v plné ceně. Předplatitelé, kteří se rozhodli tuto nabídku využít, pak museli uhradit 10% ceny jakožto zálohu za uvedené služby. Tato zvýhodněná nabídka se ovšem ukázala jako mnohem žádanější, než organizátoři původně očekávali. Množství zájemců o zájezd nakonec způsobilo organizátorům takové logistické a finanční potíže, že byli donuceni vyhlásit úpadek.

Aby mohl organizátor zájezdu nabízet své služby, musel být podle rakouské legislativy transponující do rakouského právního řádu Směrnicí 90/314 buďto pojištěn proti úpadku, nebo musel využít institutu bankovní záruky. Pojištění i bankovní záruka pro případ úpadku musely dosahovat minimálně výše 5% organizátorova obratu za stejné čtvrtletí předchozího roku. Pokud chtěl organizátor vybírat od účastníků zálohy vyšší než 10% hodnoty zájezdu, musel být zajištěn na minimálně 10% obratu. Tyto záruky měly docílit, že spotřebiteli bude vrácena škoda způsobená případným úpadkem organizátora, popř. zajištěn návrat z destinace domů. Navzdory tomuto cíli se však žalobcům Rechbergerovi a ostatním po vyhlášení úpadku poskytovatele služeb dostalo pouze dílčí náhrady škody, popř. náhrady žádné.

Právní posouzení případu

Soudní dvůr v odpovědi na předběžné otázky položené rakouským soudem konstatoval, že se Směrnice 90/314 vztahuje i na situaci, kdy je zájezd nabízen pouze vymezené skupině osob jako odměna za věrnost a tyto osoby pak hradí pouze dílčí část ceny zájezdu. Částka zaplacená spotřebitelem tak nemusí odpovídat celkové hodnotě balíčku služeb.

Dále se pak Soud věnoval problematice řádnosti transpozice článku 7 Směrnice 90/314. Nejprve zopakoval, že „[a]ni z *preambule směrnice, ani ze znění článku 7 nevyplývají důvody, na jejichž základě by mohla být omezena záruka upravená v tomto ustanovení [...]“*.⁶⁵ K tomu poté v bodě 64 odůvodnění dodal, že z toho vyplývá, že „*vnitrostátní*

⁶⁵ Bod 63 odůvodnění rozsudku *Rechberger*.

právní úprava správně provádí povinnosti podle čl. 7 Směrnice pouze tehdy, pokud, ať je jakákoliv, poskytuje spotřebitelům účinnou záruku na vrácení vložených prostředků a na zpáteční dopravu v případě úpadku organizátora zájezdu“. V anglickém znění je v bodě 64 výslovně zdůrazněno zaplacení všech zaplacených prostředků – „It must therefore be held that national legislation properly transposes the obligations under Article 7 of the Directive only if, whatever may be the detailed rules laid down for its application, it achieves the result of providing the consumer with an effective guarantee of the refund of all money paid over and his repatriation in the event of the travel organiser's insolvency.“ V německém originále rozsudku zní argumentace Soudu obdobně: „Daraus folgt, daß eine nationale Regelung die Verpflichtungen aus Art. 7 Richtlinie nur dann ordnungsgemäß umsetzt, wenn sie unabhängig von ihren Modalitäten bewirkt, daß die Erstattung aller vom Verbraucher gezahlten Beträge und seine Rückreise im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Reiseveranstalters für den Verbraucher sichergestellt sind.“

Z tohoto výroku SDEU lze dovodit závěr, že smyslem úpravy ve Směrnici je, aby byla spotřebiteli účinně zajištěna zpáteční doprava a vrácení vložených prostředků, a není přitom důležité, jakým způsobem je článek 7 Směrnice 90/314 do vnitrostátního práva proveden. Směrnice nezavazuje státy k zavedení žádných konkrétních opatření nebo kontrol pojistných výší. Státy však musí vytvořit systém, který zajistí spotřebitelům uhrazení vynaložených prostředků a návrat z destinace. Právní úprava, podle které musí být organizátor zajištěn na pouhých 5% svého obratu z předchozího roku, a to bez ohledu na očekávaný obrat v budoucnu, nereflektuje změny, které mohou nastat v hospodaření organizátora. Tím pádem ani nezajišťuje dostatečnou ochranu spotřebiteli. Pokud tedy následkem úpadku organizátora nastane spotřebiteli škoda, a ta mu není nahrazena kvůli nedostatečné implementaci článku 7, má spotřebitel nárok domáhat se náhrady škody na členském státu.

2.3.1.3. Rozsudek ve věci C-134/11 (*Blödel-Pawlik*)⁶⁶

Skutkové okolnosti případu

Pan Blödel-Pawlik si zakoupil zájezd u společnosti, která měla sjednané pojištění pro případ své platební neschopnosti. Tato společnost se ukázala být podvodným podnikem, který nikdy neplánoval dotčenou cestu uskutečnit a který obratem skončil v insolvenční. Za těchto okolností požádal Blödel-Pawlik pojišťovnu o proplacení ceny zájezdu. Ta však odmítla částku proplatit s odůvodněním, že výlučným důvodem pro zrušení cesty bylo podvodné jednání organizátora cesty, a tudíž se na tuto situaci článek 7 Směrnice nevztahuje. Spotřebitele pak odkázala na trestní řízení, v kterém měl své nároky vůči organizátorovi souborných služeb uplatnit. Německý soud se obrátil s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie a dotázal se, jestli se článek 7 použije i za situace, v nichž je platební neschopnost organizátora cesty způsobena jeho vlastním podvodným jednáním.

Právní posouzení případu

V odpovědi na tuto předběžnou otázku Soudní dvůr EU připomněl, že cílem, který má tato Směrnice sledovat, je zabezpečit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů. Dále konstatoval, že Směrnice neuvádí v článku 7 žádnou zvláštní podmínku týkající se důvodů platební neschopnosti organizátora cesty. Obsahuje pouze požadavek, aby každý stát ve svém právním řádu zaručil, že spotřebiteli bude přiznáno právo na vrácení zaplacených prostředků a návrat domů v případě úpadku organizátora cesty. Okolnosti, jako je nerozvážné jednání organizátora cesty nebo výskyt mimořádných nebo nepředvídatelných událostí, nepředstavují překážku pro uplatnění režimu článku 7 Směrnice.

2.3.1.4. Rozsudek ve věci C-430/13 (*Ilona Baradics*)⁶⁷

Skutkové okolnosti případu

Žalobci uzavřeli s CK smlouvy o zájezdu, na jejichž základě zaplatili zálohy a v některých případech i celou cenu zájezdu. Cestovní kancelář se však před zahájením

⁶⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 2. 2012 ve věci C-134/11 *Jürgen Blödel-Pawlik proti HanseMerkur Reiseversicherung AG*, ECLI:EU:C:2012:98.

⁶⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014 ve věci C-430/13 *Ilona Baradics a další proti QBE Insurance (Europe) Ltd Magyarországi Fióktelepe*, ECLI:EU:C:2014:32.

cest stala platebně neschopnou. Měla pro tyto případy uzavřenou pojistnou smlouvu s pojišťovnou QBE Insurance. Tato smlouva stanovila, že v případě úpadku CK zajistí pojišťovna návrat cestujících z dovolené a do výše sjednaného pojistného stropu také nahradí spotřebitelům náklady zaplacené za cestu. Vzhledem k tomuto stropu byla po odečtení nákladů na repatriaci ostatních cestujících vrácena žalobcům jen poměrná část z jimi vynaložených prostředků. Žalobci se proto obrátili na soud a požadovali, aby byla pojišťovně a maďarskému státu uložena povinnost nahradit škodu. Tvrdili, že nařízení vlády provádějící článek 7 je v rozporu s výkladem Směrnice. Toto nařízení stanovilo, že výše majetkové záruky, kterou je organizátor nebo prodejce cest povinen poskytnout, musí odpovídat buď určitému procentnímu podílu z odhadovaného čistého obratu z prodeje zájezdů během příslušného účetního roku, nebo stanovené minimální částce.

Právní posouzení případu

V odpovědi na otázky položené soudem se SDEU vrátil ke své předchozí judikatuře k článku 7 Směrnice a konstatoval, že ani v bodech odůvodnění Směrnice 90/314, ani ve znění článku 7 neexistuje nic, co by nasvědčovalo tomu, že by záruka pro případ úpadku organizátora mohla být omezena. Soud dále shrnul, že *„vnitrostátní právní úprava provádí povinnosti článku 7 směrnice 90/314 správně pouze tehdy, pokud bez ohledu na své podrobné podmínky vede k tomu, že spotřebiteli v případě platební neschopnosti organizátora cesty skutečně zaručuje vrácení všech zaplacených prostředků a jeho návrat.“*⁶⁸

Vlastní řešení souladu národního předpisu se Směrnicí však Soud ponechal na maďarském předkládajícím soudu. Národní soudy jsou podle SDEU samy příslušné vykládat a uplatňovat vnitrostátní právo a určit jeho soulad s existujícím výkladem Směrnice. Soudní dvůr tak dovedl, že je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda kritéria pro stanovení výše záruky přijatá dotyčným členským státem zajistí ochranu spotřebitele v míře, jakou předvídá Směrnice, a tedy, jestli Maďarsko řádně implementovalo Směrnici.

⁶⁸ Bod 35 rozsudku *Ilona Baradics* s odkazem na bod 74 rozsudku *Rechberger*.

2.3.2. Poznatky získané studiem judikatury k článku 7 Směrnice

Z výše uvedeného rozboru judikatury k článku 7 Směrnice 90/314 vyplývají následující závěry ohledně ochrany spotřebitelů při úpadku organizátora souborných služeb:

- Zajištění proti úpadku se musí vztahovat na všechny platby, které spotřebitel vynaložil při pořizování balíčku služeb (tedy i na zálohy za zájezd). Musí též pokrýt veškerá rizika spojená s insolvencí organizátora (včetně například ubytování, které byl spotřebitel přinucen zaplatit podruhé přímo ubytovateli, aby jej ubytovatel nechal odjet domů⁶⁹).
- Z toho vyplývá, že garant (ať již jde o pojišťovnu, finanční instituci nebo garanční fond) musí ručit neomezeně. Výše částky, do níž garant za závazky cestovní kanceláře ručí, nesmí být omezená žádnou maximální částkou nebo maximálním plněním. Fakt, že organizátor cesty jednal nerozvážně nebo s podvodným záměrem nebo že k úpadku vedly mimořádné okolnosti, nepředstavuje překážku pro uplatnění režimu článku 7 Směrnice.
- Garant musí být osoba odlišná od organizátora samotného a musí disponovat dostatečnými finančními prostředky na to, aby byla schopná dostát závazkům vyplývajícím z převzetí garance.
- Záruka, ať již je jakékoli povahy, musí být v případě úpadku organizátora rychle dostupná. V případech, kdy spotřebitelé čekají v destinaci na repatriaci, není možné ztrácet čas s rozsáhlou byrokracií. Není ani možné spoléhat na to, že si spotřebitelé cestu domů uhradí vlastními prostředky, které následně budou nuceni vymáhat na garantovi. Náhrada nákladů vynaložených za souborné služby je méně urgentní, ale ani tak by na ni spotřebitelé neměli být nuceni čekat dlouho.
- Státy musí zajistit, že systém určování pojistného rizika bude odpovídat realitě a skutečnému pojistnému riziku. Tento systém musí být efektivní, ale zároveň nesmí neúměrně narušovat volnou soutěž. Státy musí monitorovat situaci na trhu se soubornými službami a kontrolovat, že všechny subjekty, které tyto služby nabízejí, mají požadované zajištění proti úpadku.⁷⁰

⁶⁹ Tento příklad vychází z rozsudku Soudního dvora ve věci C-364/96, *Verein für Konsumenteninformation*.

⁷⁰ Op. cit. EUROPEAN COMMISSION, *Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States*, s. 17, 18.

Rozhodnutí Soudního dvora představují závaznou interpretaci unijního práva a působí *erga omnes* silou precedentu. Judikaturou SDEU se tak musí při aplikaci unijních právních aktů řídit i národní soudy. To platí i v případě, že národní soud vykládá vnitrostátní transpoziční opatření. Výše uvedené judikáty tak budou relevantním zdrojem poznání ohledně výkladu článku 7 i v právních sporech před českými soudy.

3. TŘETÍ KAPITOLA

3.1. Implementace zajištění organizátora pro případ úpadku do vnitrostátního práva členských států

Směrnice jsou závazné pro členské státy pouze co do výsledku, jehož naplnění směrnice požadují, a volba forem a prostředků jeho dosažení se ponechává na samotných státech. K dosažení směrnicí požadovaného výsledku je nutné formálně promítnout obsah směrnice do vnitrostátního práva (transpozice) a zároveň zajistit náležitou aplikaci transpozičního opatření a efektivní vymahatelnost práv a povinností založených tímto transponujícím opatřením (implementace).

O náležité transpozici a implementaci směrnice lze hovořit tehdy, jestliže členský stát včas přijme potřebné transpoziční opatření, jestliže transpoziční opatření správně promítá obsah směrnice, jestliže má transpoziční opatření náležitou formu a jestliže je zajištěna náležitá aplikace a efektivní vymahatelnost transpozičního opatření.⁷¹

I Směrnici 90/314 tak byly členské státy povinny řádně implementovat do vnitrostátních právních řádů. Způsoby, jakými státy Směrnici implementovaly, se však značně liší. Tento stav byl způsoben tím, že Směrnice poskytuje národním zákonodárcům poměrně široký prostor pro vlastní uvážení ohledně transpozičních opatření, která použijí. Směrnice je zároveň založena na tzv. metodě minimální harmonizace (*blíže vysvětleno na s. 14*). Minimální harmonizace ponechává členským státům možnost udržet si či zavést v rámci své jurisdikce přísnější opatření než jsou ta stanovená ve Směrnici. Představuje tak pouze určitý minimální standard, který musí být zaručen.

Jak tedy státy článek 7 Směrnice transponovaly do svého vnitrostátního práva?

Většina členských států zvolila buď jednu z následujících variant zajištění pro případ platební neschopnosti organizátora souborných služeb, anebo jejich kombinaci⁷²:

- finanční záruka;
- pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře;

⁷¹ Op. cit. KRÁL, Richard, *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, s. 136.

⁷² Op.cit. SCHULTE-NÖLKE, Hans, TWIGG-FLESNER, Christian a EBERS, Martin, *EC consumer law compendium the consumer acquis and its transposition in the member state [i.e. states]*. s. 193, 194.

- garanční fond;
- kauce.

Rekordmanem v počtu variant zajištění, z kterých si mohou CK vybrat, je **Polsko** se svými 4 druhy záruky – bankovní zárukou, pojištěním CK proti úpadku, pojištěním ve prospěch klientů a vkladem klientských záloh na vázaný účet (pouze pro tuzemské zájezdy po Polsku). Nad rámec tohoto zajištění musí navíc všechny CK přispívat do garančního fondu - *Turystyczny Fundusz Gwarancyjny*⁷³. Vytvoření dodatečného fondu je výsledkem situace z let 2012 a 2015, kdy se původně nastavený garanční mechanismus ukázal jako nedostatečný.⁷⁴

Implementace Směrnice v jednotlivých státech se ale liší nejen v osobě garanta zodpovědného za navrácení prostředků klientům. Liší se také ve způsobech, jak vyčíslit dostatečnou výši zajištění a zda organizátoři musí do systému přispívat fixní částkou, anebo procentem z obrátu. Rozdílly jsou také v tom, zda státy zavedly zevrubný systém pro určení typu záruky a pro výpočet její výše nebo jestli přijaly jen obecnou úpravu a posouzení konkrétní výše odvodů nechávají na samotném garantovi.⁷⁵ Některé země stanovily speciální pravidla pro zvýhodnění menších společností,⁷⁶ jiné uplatňují na všechny společnosti stejný systém, resp. stejný způsob výpočtu.

Rozdílly panují také v rozsáhlosti a komplexnosti právní úpravy. Ve Španělsku není právní úprava jednotná, každé autonomní společenství si systém zajištění spravuje samo.⁷⁷ Různí se i role zapojení států v systému. Ty se účastní buď nastavením pravidel

⁷³ *Dokumenty i akty prawne*. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny [online]. [cit. 2018-02-28].

Dostupné z: https://ufg.pl/infoportal/faces/pages_home-page/Page_3dc12681_156b6b90c42__7ff6/Page_3dc12681_156b6b90c42__7ff5/Page_3dc12681_156b6b90c42__7ff1?_afLoop=4576847092040564&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=y1gh4hw9r_4.

⁷⁴ *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*, s. 12, 13.

⁷⁵ První varianta je častá v zemích, kde mají centrálně spravovaný garanční fond (například Norsko a Švédsko). Druhá varianta je častá v zemích, kde je zavedeno komerční pojištění pro případ úpadku CK (například Česká republika a Velká Británie).

⁷⁶ Např. Norsko. Viz *Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 25 October 2016*. Minutes – 3rd workshop [18-02-2018], s. 2. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324.

⁷⁷ Op. cit. SCHULTE-NÖLKE, Hans, TWIGG-FLESNER, Christian a EBERS, Martin, *EC consumer law compendium the consumer acquis and its transposition in the member state [i.e. states]*, s. 192.

(Francie, Německo, Velká Británie), pasivní kontrolou a vedením registrů (ČR, Polsko, Rakousko, Švédsko) i aktivně, určováním výše limitu pro jednotlivé CK (Dánsko).⁷⁸

Některé země dobrovolně rozšířily působnost Směrnice i na další subjekty (např. cestovní agentury), na které se článek 7 nevztahoval (k tomuto kroku přistoupila např. Francie).⁷⁹ Tato přísnější úprava reflektuje roli, kterou tyto subjekty hrají na vnitrostátním trhu. Některé státy zase rozšířily věcnou působnost Směrnice – např. o kratší cesty (cesty bez přenocování kratší než 24 hodin) nebo o samostatné služby (pouze jedna služba cestovního ruchu, nikoli kombinace).⁸⁰ Například Česká republika⁸¹ nebo Švédsko⁸² rozšířily působnost Směrnice i na zahraniční vzdělávací pobyty.⁸³

Ve svém rozsudku *Rechberger* Soudní dvůr judikoval, že rakouská záruka ve výši 5% obratu zajištěného za stejné čtvrtletí předchozího roku nebyla „dostatečnou zárukou“ ve smyslu Směrnice 90/314. Existenci minimální pojistné sumy však Soudní dvůr principiálně neodsoudil. Členské státy, které s minimální pojistnou sumou ve svých právních rádech počítaly, si tak povětšinou tuto úpravu ponechaly. Země, které nadále operují s minimální pojistnou sumou, jsou např. Česká republika, Kypr, Maďarsko, Polsko nebo Velká Británie.⁸⁴ V některých státech je zajištění proti úpadku podmínkou pro získání živnosti pro prodej souborných služeb.⁸⁵

⁷⁸ Op. cit. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy.*

⁷⁹ Op. cit. DVOŘÁKOVÁ, KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*, s. 23.

⁸⁰ MAŇKO, Rafaš. *Towards a reform of EU law on package travel: 130593REV1*. Library Briefing [online]. Library of the European Parliament, 2013 [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130593/LDM_BRI\(2013\)130593_RE V1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130593/LDM_BRI(2013)130593_RE V1_EN.pdf)

⁸¹ Op. cit. DVOŘÁKOVÁ, KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*, s. 244.

⁸² Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Sněmovní tisk 12/0, část č. 1/10 (dále jen „novela 2018 Zákona 159/1999), s. 17. [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=12&CT1=0>.

⁸³ Srovnejte: rozsudek Soudního dvora ve věci *AFS Intercultural Program Finland*, kde SDEU dovodil, že se na dlouhodobé bezplatné ubytování v hostitelských rodinách Směrnice 90/314 nevztahuje.

⁸⁴ Op. cit. SCHULTE-NÖLKE, Hans, TWIGG-FLESNER, Christian a EBERS, Martin, *EC consumer law compendium the consumer acquis and its transposition in the member state [i.e. states]*. op. cit., s. 195.

⁸⁵ Například Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko nebo Slovinsko. Viz op. cit.: EUROPEAN PARLIAMENT, *The Study: Implementation of the Package Travel Directive. The Directorate-General for Internal Policies*, s. 16.

Překvapivé je, že se státy i po téměř 3 desetiletích existence požadavku ochrany spotřebitele proti úpadku cestovních kanceláří stále potýkají s problémy, jak úpravu provést do národních právních řádů. Některé státy také řeší problém, že je jejich systém výplaty náhrad příliš pomalý.⁸⁶ (Naproti tomu například Norsko uvádí, že všichni turisté jsou v případě úpadku poskytovatele cestovních služeb finančně uspokojeni do 30 dnů.⁸⁷).

V mnoha státech nejsou stanoveny mechanismy pro případ, že by byl systém zajištění přečerpan. Je nutno podotknout, že systém zajištění v těchto státech byl dosud plně funkční a nevyskytly se problémy s nedostatkem financí na pokrytí nároků spotřebitelů. Přesto v těchto systémech chybí záruka toho, že v případě souběžného úpadku většího počtu CK budou spotřebitelům skutečně navraceny veškeré náklady vynaložené na souborné služby.

V **Německu** je zavedeno povinné pojištění proti úpadku. Pojišťovny však ručí pouze omezeně, a to jen do ročního maxima 110 mil. EUR.⁸⁸ Tato částka odpovídá nákladům vzniklým v případě úpadku největší německé cestovní kanceláře na vrcholu sezóny. Přitom není jasné, kdo je odpovědný plnit spotřebiteli v případě, že bude peněžitý limit 110 mil. EUR přečerpan a pojišťovny v souladu s německou právní úpravou plnit odmítnou.⁸⁹ Spotřebitelé by se s největší pravděpodobností museli obrátit na stát a žádat na něm náhradu škody za nedostatečné provedení Směrnice. To je však velmi spletitá cesta a jistě by neměla být volena jako standardní způsob vyrovnání.

Francouzské cestovní kanceláře i agentury musí složit finanční příspěvek u vybrané instituce, která v případě platební neschopnosti zajistí repatriaci a refundaci klientům. Nejčastější formou zajištění je kauce u specializovaného sdružení Asociace solidarity turismu (APST - *Association Professionnelle de Solidarité du Tourisme*). Minimální výše záruky není stanovena. Obecně zaručuje tento systém vysokou míru ochrany klientů. Asociace již od roku 1997 deklaruje, že zákazníkům svých členů navrátí

⁸⁶ Např. Finsko, Malta nebo Švédsko. Viz *Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 13 June 2016*. Minutes – 2nd workshop [18-02-2018], s. 4 a 10. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324.

⁸⁷ Op. cit. Minutes – 3rd workshop z 25. října 2016, s. 2.

⁸⁸ § 651 písm. r) a s) BGB.

⁸⁹ Viz op. cit. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy*, s. 15, 16.

v případě úpadku veškeré vložené prostředky.⁹⁰ Je však otázka, jestli by se tato proklamace ukázala pravdivou, pokud by byl limit garančního mechanismu přečerpán. V tom případě nelze refundaci klienta s jistotou zaručit.⁹¹

V **Norsku** je za vyplácení záruk odpovědný fond RGF (*Reisegarantifondet*) s povinnou účastí cestovních kanceláří. Fond dohlíží na norský trh se soubornými službami a zajišťuje repatriace i finanční náhrady nebo umožňuje dokončení dovolené smluvením plnění s jinou CK. Systém kontrolovaný RGF je rozdělený do dvou fází. Zaprvé musí být každá CK pojištěna nebo si musí sjednat bankovní záruku. Toto zajištění si může sjednat CK s kteroukoli komerční institucí. Bude se jednat o smlouvu ve prospěch třetí osoby, fondu RGF. Zadruhé musí CK pravidelně přispívat finančními prostředky do fondu. Pokud se CK dostane do úpadku, uspokojí její klienty fond – nejprve z prostředků z pojištění/ze záruky, a pokud tato částka nestačí, pak z vlastních prostředků. Třetí možností zajištění je vklad v bance. Výše nastíněný systém dosud funguje dobře, neřeší však možné eventuality, co by se stalo, pokud by se finance ve fondu vyčerpaly.⁹²

Naši úpravě byla nejbližší úprava **slovenská**. Slovenský zákon o zájazdoch, podmienkach podnikania cestovních kancelárií a cestovních agentúr⁹³ se silně inspiroval českým Zákonem 159/1999. Původně zákon o zájazdoch povinoval cestovní kanceláře zřídit si výhradně pojištění zájezdů, novelou zákona pak byla přidána i možnost bankovní záruky. V současné době připravuje Slovensko zákon nový, kterým se zruší a nahradí zákon o zájazdoch. Ochrana pro případ úpadku však bude nadále zajištěna formou pojištění nebo bankovní záruky.⁹⁴

Systém v **Rakousku** je v zásadě obdobný systému v ČR (po „velké“ novele Zákona 159/1999). V Rakousku je zaveden systém povinného pojištění s minimálním pojistným limitem odstupňovaným podle výše obrátu tržeb v předchozím roce (a částečně druhu

⁹⁰ ŠKRABÁNEK, Roman, PICKOVÁ, Tereza, *Transpozice směrnice o zájezdech – pohled za hranice*, Communication On-line Travel Business (COT business). 2017(2), s. 72, 73.

⁹¹ Viz op. cit. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy*, s. 11, 12.

⁹² Op. cit. Minutes – 3rd workshop z 25. října 2016, s. 1,2.

⁹³ Zákon č. 281/2001 Z. z. o zájazdoch, podmienkach podnikania cestovních kancelárií a cestovních agentúr a o zmene a doplnení Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (dále jen „zákon o zájazdoch“).

⁹⁴ Dôvodová správa k predloženému návrhu zákona o zájazdoch, spojených cestovních službách, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a dopnení niektorých zákonov.

činnosti a její rizikovosti). Alternativně lze využít neodvolatelnou bankovní záruku.⁹⁵ Vedle těchto dvou variant existuje ještě Fond pojištění zřízený hospodářskou komorou, účast na něm je však dobrovolná. Pokud pojistné plnění přesáhne výši limitu smlouveného s pojišťovnou a CK je členem Fondu, pak jsou její klienti odškodněni ze 100%. Není-li CK členem, zůstane zákazník odškodněn jen pojišťovnou (částečně) a zbytek plnění bude muset vymáhat na státu. I v Rakousku tak hrozí zahájení řízení na nedostatečnou transpozici Směrnice.⁹⁶

⁹⁵ BUNDESKANZLERAMT. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Reisebürosicherungsverordnung, Fassung vom 04.03.2018. *RIS - Reisebüroversicherungsverordnung - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 04.03.2018* [online]. [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20000007>.

⁹⁶ Viz op. cit. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy*, s. 13.

3.2. Implementace Směrnice 90/314 do českého práva

Povinnost implementovat Směrnici 90/314 do českého právního řádu vyvstala spolu se vstupem České republiky do Evropské unie. Sbližování práva však začalo již během příprav na přistoupení ČR do EU a reflektovalo snahu vlády postupně připravit zemi na členství a zajistit s předstihem plnou slučitelnost našich předpisů s předpisy unijními a komunitárními.⁹⁷ Dalším pádným důvodem pro provedení Směrnice a v ní vymezených spotřebitelských práv do vnitrostátního práva byla samotná situace na českém trhu. Provozování cestovní kanceláře bylo živností volnou oprostěnou od povinnosti splnit specifické podmínky pro započetí s podnikáním nebo od povinnosti předložit podklady prokazující počáteční objem finančních prostředků. To vedlo ke vzniku řady neseriózních cestovních kanceláří a jejich úpadkům, při nichž byli klienti zanecháni bez pomoci v zahraničí. Občané České republiky také nebyli v té době ve většině případů natolik solventní, aby byli schopni sami si ze svých prostředků uhradit repatriaci a teprve následně vymáhat finanční náhradu. Kromě toho byly smluvní podmínky a postupy jednotlivých cestovních kanceláří při uzavírání smluv nejednotné a zákazníci byli často dezorientovaní, s kým vlastně uzavřeli smlouvu v případě, kdy byl zájezd CK prodáván jiným podnikatelem. Když se navíc v roce 1997 přes český trh s cestovními službami přehnala vlna krachů cestovních kanceláří, která zanechala řadu klientů bezprizorně v cizích zemích, český zákonodárce se rozhodl jednat.⁹⁸

Vzhledem k této neutěšené situaci na trhu s cestovními službami dospěla Česká republika k závěru, že je k problematice třeba zaujmout ucelený přístup. Proto se Směrnici 90/314 dostalo provedení do českého práva již tři a půl roku před přistoupením do ES, a to převážně zákonem č. 159/1999 Sb., *o některých podmínkách podnikání v cestovním ruchu* (Zákon 159/1999).

Zákon 159/1999 neměl jednoduchou startovní pozici. V rámci jednoho právního aktu bylo třeba najít rovnováhu mezi nutností ochrany spotřebitele, regulací podnikání

⁹⁷ Usnesení vlády č. 151 ze dne 15. 3. 1995 a č. 453 ze dne 10. 5. 1999 a metodické pokyny schválené usnesením vlády č. 1212 ze dne 15. 11. 1999.

⁹⁸ VLÁDA. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů*. Sněmovní tisk 91/0 část č. 1/4 [online]. [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>.

cestovních kanceláří a svobodou podnikání jak cestovních kanceláří, tak pojišťoven. Zákon tak musel vybalancovat požadavky a postupy jak soukromého, tak veřejného práva, jak kogentnost, tak dispozitivnost. Z toho důvodu zvolil zákonodárce poměrně specifickou koncepci, kdy v Zákoně 159/1999 komplexně upravil pravidla podnikání v cestovním ruchu, a soukromoprávní aspekty problematiky, zejména úpravu cestovní smlouvy (nyní smlouva o zájezdu), včlenil do občanského zákoníku.⁹⁹ Kromě Zákona 159/1999 sjednocujícího speciální úpravu pro podnikání v cestovním ruchu se tak dostalo novely i některým souvisejícím paragrafům tehdejšího občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. a zákona 455/1991 Sb., *o živnostenském podnikání* (živnostenský zákon).

K těmto dvěma předpisům představuje Zákon 159/1999 *lex specialis*. Jak uvádí Petráš¹⁰⁰, Zákon 159/1999 „lze chápat jako speciální prováděcí předpis k živnostenskému zákonu“, neboť v Hlavě II § 5 jsou uvedeny podmínky vydání koncese, které musí být splněny společně s podmínkami uvedenými v živnostenském zákoně. Zákon 159/1999 tedy stanovuje řadu odvětvově specifických podmínek pro provozování živností cestovních kanceláří a cestovních agentur, ale všeobecné podmínky jsou upraveny právě v živnostenském zákonu.¹⁰¹

3.3. Zákon č. 159/1999 Sb.

S ohledem na ochranu zákazníka a přehlednost právní úpravy týkající se cestovního ruchu bylo rozhodnuto provést většinu Směrnice jedním právním aktem a vyhnout se tak roztržičnosti právní úpravy. Úkolem zpracovat Směrnici do našeho právního řádu bylo pověřeno Ministerstvo pro místní rozvoj. To vypracovalo návrh zákona, který byl v červnu 1999 schválen Parlamentem ČR jakožto Zákon 159/1999.¹⁰² Zákon se stal účinným k 1. říjnu 2000.

Samotný zákon je rozdělen do tří částí. Pro podnikání a provoz cestovní kanceláře je klíčová část první, která tvoří „páteř“ celého zákona. Zahrnuje problematiku definice zájezdu a určuje, kdo je provozovatel cestovní kanceláře a cestovní agentury. Najdeme

⁹⁹ PETRÁŠ, René, *Právo a cestovní ruch*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2013. ISBN 978-80-7452-032-7, s. 93.

¹⁰⁰ Op. cit. PETRÁŠ, René, *Právo a cestovní ruch*, s. 75.

¹⁰¹ DOLEŽALOVÁ, Martina, PACHROVÁ, Stanislava, *Praktické dopady novely zákona 159/1999 Sb. na činnost cestovních kanceláří*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016, s. 75, 76.

¹⁰² Zákon byl vyhlášen 23. 7. 1999 ve Sbírce zákonů v částce 53 pod číslem 159/1999 Sb.

v ní i povinné pojištění cestovních kanceláří proti úpadku a informační povinnost cestovních kanceláří vůči zákazníkům. Část druhá Zákona 159/1999 pozměňuje občanský zákoník a zavádí do něj nový smluvní typ „cestovní smlouvu“¹⁰³. Část třetí pak novelizuje živnostenský zákon.

I když Zákon 159/1999 kopíruje směrniceovou úpravu, v některých případech se od ní přesto vědomě odklonil, a to jak pojmoslovím, tak materiálně. Jedním z příkladů je nahrazení ve Směrnici používaného slovního spojení „soubor služeb“ (viz strana 14) pojmem „zájezd“. Český zákonodárce zájezd definoval v § 1 zákona jako *kombinaci alespoň dvou z následujících služeb, je-li prodávaná nebo nabízená k prodeji za souhrnnou cenu a je-li poskytovaná po dobu přesahující 24 hodin nebo když zahrnuje ubytování přes noc:*

- *doprava,*
- *ubytování a*
- *jiné služby cestovního ruchu, jež nejsou doplňkem dopravy nebo ubytování a tvoří významnou část zájezdu nebo jejichž cena tvoří alespoň 20% souhrnné ceny zájezdu.*

Skutečnosti, jako že jednotlivé položky byly účtovány samostatně nebo že byl zájezd přeprodán cestujícímu jiným podnikatelským subjektem, nehrají roli.

Dalším rozdílem mezi Zákonem 159/1999 a Směrnicí 90/314 je, že zájezdy smí pořádat pouze „cestovní kancelář“, tedy subjekt, který splňuje zákonné podmínky pro výkon této činnosti a má k této živnosti specifické oprávnění. Zájezdy organizované cestovní kanceláří pak mohou dále přeprodávat i tzv. „cestovní agentury“. Cestovní agentury mohou pořádat samostatně rozličné cestovní služby, nesmějí ovšem samy organizovat zájezdy, a tak také nejsou povinny splnit přísné podmínky stanovené pro provoz cestovní kanceláře.¹⁰⁴ Zájezdy tedy od účinnosti Zákona 159/1999, prvního října 2000, mohou prodávat dva subjekty – cestovní kanceláře a cestovní agentury. *A contrario* tak zájezdy nemohou být nabízeny např. podomními obchodníky.

¹⁰³ Cestovní smlouva byla v novém občanském zákoníku č. 89/2012 Sb. nahrazena „smlouvou o zájezdu“.

¹⁰⁴ Zákonem 159/1999 se tak volná živnost provozování cestovní kanceláře rozdělila na koncesovanou živnost provozování cestovní kanceláře a vázanou živnost provozování cestovní agentury. Novela Zákona 159/1999 účinná od 1. 7. 2008 posléze změnila provozování cestovní agentury na živnost volnou – viz též příloha č. 2 živnostenského zákona.

3.3.1. Provedení článku 7 Směrnice v Zákoně 159/1999

Jednou z nejzásadnějších změn, které Směrnice 90/314 přinesla, je bezesporu zajištění spotřebitele pro případ úpadku cestovních kanceláří (článek 7 Směrnice).

Jak bylo uvedeno výše (viz strana 28), Směrnice 90/314 ponechává členským státům poměrně široké pole působnosti při úpravě způsobu, jak zajistit, aby se spotřebiteli dostala „dostatečná záruka“ pro zajištění vrácení vložených prostředků a pro repatriaci spotřebitele v případě platební neschopnosti nebo úpadku organizátora cestovních služeb. Členské státy tak mohly zvolit to řešení, které nejvíce odpovídalo vnitrostátní situaci a národnímu právnímu řádu, a to pod podmínkou, že toto řešení spotřebiteli zajistilo onu Směrnici předvídanou „dostatečnou záruku“.

3.3.1.1. Právněhistorické motivy pro zvolení pojištění proti úpadku jakožto konkrétní podoby zajištění CK¹⁰⁵

Studiem zahraničních implementací a analýzou českého právního prostředí bylo identifikováno několik variant, jak ve vnitrostátním právu prakticky zajistit požadovanou ochranu zákazníka při platební neschopnosti cestovní kanceláře. Mezi tyto varianty patřily následující formy zajištění:

- povinné pojištění cestovních kanceláří;
- garanční fond cestovních kanceláří;
- kauce (vázaný vklad);
- prokázání finančních schopností CK zajistit budoucí závazky po dobu minimálně 24 měsíců své podnikatelské činnosti,

popřípadě jejich kombinace:

- povinné pojištění a garanční fond CK;
- povinné pojištění a kauce a
- povinné pojištění a prokázání schopností CK zajistit budoucí závazky po dobu minimálně 24 měsíců své podnikatelské činnosti.

¹⁰⁵ *Informace pro poslance Parlamentu České republiky, Sněmovní tisk 91/0, část č. 1/4, Vládní návrh zák. o podmínkách podnik. v oblasti cest. ruchu, t0091b0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=91&CT1=0>.*

Že tato problematika není jednoduchá, se ukázalo již v rané fázi přípravy Zákona 159/1999 při diskuzích o tom, jakou formu zajištění zvolit pro český trh cestovních služeb. O složitosti problematiky svědčí i fakt, že se forma zajištění v průběhu legislativních prací několikrát změnila.

Forma „*kaučního pojištění*“, kterou navrhovaly asociace cestovních kanceláří a Česká asociace pojišťoven, se ukázala jako nevyhovující, protože český právní řád tento koncept dosud neznal. Zavedení kaučního pojištění by si tak vyžádalo rozsáhlejší novelu několika zákonů. Asociace od tohoto návrhu posléze upustily.

Ministerstvo pro místní rozvoj nejprve jako nejvhodnější variantu pro zajištění CK pro případ úpadku zvolilo *pojištění proti úpadku* doplněné o založení *garančního fondu*. Jak uvádí příloha Zákona 159/1999 Informace pro poslance Parlamentu ČR, důvodem pro zvolení tohoto řešení byla zejména snaha zajistit efektivní fungování systému repatriací klientů a vyřešit tak jednu z nejpálčivějších dysfunkcí tehdejšího trhu. Výhodou tohoto řešení také bylo, že rozkládalo riziko na dva subjekty – pojišťovny a fond. Zajištění formou fondu bylo nicméně odmítnuto ze strany cestovních kanceláří, pro které bylo nepřijatelné přispívat z vlastních prostředků na nápravu podnikatelských chyb své konkurence. Na odmítavém postoji k této variantě se také podepsala negativní zkušenost s garančním fondem krátce působícím na českém trhu.¹⁰⁶

Návrh kombinace pojištění a garančního fondu se tak ukázal jako neprůchodný. Stejně tak tomu bylo s návrhem zkombinování *pojištění s vázaným vkladem cestovní kanceláře v bance*. Tato varianta totiž předpokládala nesystémovou novelu zákona o konkursu a vyrovnání.¹⁰⁷ Novela by musela zajistit, že vázaný vklad pro účely repatriace zákazníka bude vyjmut z konkursní podstaty a nebude tak použit na uspokojení ostatních věřitelů. Toto řešení by zajistilo zájmy spotřebitelů v souladu se Směrnicí 90/314, bylo však nepřijatelné pro ostatní resorty.¹⁰⁸ Samotná kauce by navíc

¹⁰⁶ VAJČNEROVÁ, I., RYGLOVÁ, K, *Analýza pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře na českém trhu a komparace s dalšími způsoby jištění používanými ve Velké Británii*, ACTA UNIV. AGRIC. ET SILVIC. MENDEL. BRUN., SBORNÍK MENDELOVY ZEMĚDĚLSKÉ A LESNICKÉ UNIVERZITY V BRNĚ, 2005, Ročník LIII, Číslo 6, s. 268.

¹⁰⁷ Zákon o konkursu a vyrovnání byl k 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (dále jen „insolvenční zákon“).

¹⁰⁸ Op. cit.: *Informace pro poslance Parlamentu České republiky*.

nezaručovala potřebnou rychlost plnění, nehledě na problémy spojené s potřebou naturálního plnění – repatriace.

Na základě neúspěchu předchozích návrhů zákona tak nakonec MMR zvolilo variantu jediného zajištění zákazníka, a to formou *povinného pojištění provozovatele cestovní kanceláře*. Tato varianta nevyžadovala novelu zákona o konkursu a vyrovnání, odrážela požadavky podnikatelské sféry a byla slučitelná s požadavky Směrnice 90/314. Vycházela z návrhu asociací (kauční pojištění) ovšem s tím rozdílem, že na rozdíl od návrhu kaučního pojištění zvládla najít přijatelné řešení v rámci stávající právní úpravy.¹⁰⁹

3.3.1.2. Vybraný způsob záruky – pojištění pro případ úpadku CK

Český zákonodárce se z výše uvedených důvodů rozhodl provést článek 7 Směrnice 90/314 do českého práva zavedením povinného pojištění cestovních kanceláří proti úpadku. Podnikatel, který má v úmyslu prodávat souborné služby (zájezdy), musí získat živnostenské oprávnění na provozování „cestovní kanceláře“ a podmínkou pro udělení tohoto živnostenského oprávnění je uzavřená smlouva o pojištění pro případ úpadku.¹¹⁰ Cestovní kanceláře v České republice tedy nemohou prodávat zájezdy bez toho, aby měly uzavřené zákonem stanovené pojištění.¹¹¹ Cestovní agentury, které nepořádají zájezdy (pouze např. přeprodávají zájezdy cestovních kanceláří), povinně pojištěny být nemusí.

Požadavek povinného pojištění cestovní kanceláře na první pohled překvapivě nenalezneme v definici samotného „zájezdu“ jakožto jednu z jeho podstatných náležitostí. Jak uvádí důvodová zpráva k Zákonu 159/1999, pojištění tam nebylo zařazeno proto, aby tím nebylo umožněno obcházet smysl zákona. Pokud by pojištění bylo jednou z náležitostí zájezdu, tak by poskytovatel cestovních služeb, který neuzavře povinné pojištění, neprodával „zájezd“ ve smyslu Zákonu 159/1999, a vyhnul by se tak přísným pravidlům na ochranu spotřebitele.

¹⁰⁹ Op. cit. VLÁDA. *Důvodová zpráva k návrhu zákona 159/1999*.

¹¹⁰ Jak uvádí důvodová zpráva k Zákonu 159/1999, Ministerstvo pro místní rozvoj pověřilo kontrolou splnění povinnosti mít sjednané pojištění pro případ úpadku živnostenské úřady. Tento model byl zvolen proto, že MMR nedisponuje vlastním kontrolním orgánem.

¹¹¹ Obdobný systém zavedli např. ve Francii, Itálii, Portugalsku, Slovinsku, Velké Británii a na Slovensku.

Pojištění proti úpadku patří mezi tzv. „povinná pojištění“ ve smyslu § 2779 až § 2781 občanského zákoníku, a to vzhledem k tomu, že je provozování cestovní kanceláře podmíněno povinným sjednáním pojištění proti úpadku. Povinné pojištění lze definovat následujícím způsobem: „*Uloží-li právní předpis určité osobě příslušející ke skupině subjektů vykonávajících nějakou činnost, která je zdrojem nebezpečí pro okolí (tzn. každému, kdo hodlá takovou činnost vykonávat), popřípadě vlastníci určitý majetek povinnost uzavřít pojistnou smlouvu, jde o tzv. povinné smluvní pojištění.*“¹¹² Obecná úprava povinného pojištění je tedy vymezena v občanském zákoníku, zvláštní úprava (týkající se např. pojistné události, pojistného nebezpečí a limitů pojistného plnění) je upravena ve zvláštních zákonech (pro případ pojištění proti úpadku pak v Zákoně 159/1999). Pojištění proti úpadku je třeba odlišit od ostatních povinných pojištění, která jsou zpravidla pojištěními škodovými. V případě pojištění proti úpadku se nejedná o pojištění odpovědnosti - to si cestovní kanceláře sjednávají nezávisle na pojištění proti úpadku jako ochranu pro situace, kdy svým jednáním způsobí škodu nebo újmu jinému.¹¹³

Povinné pojištění pro případ úpadku cestovních kanceláří je v Zákoně 159/1999 upraveno v § 6 až 8. Pro čtenářský komfort odcituje autorka v následující části textu vybrané části paragrafů týkající se pojištění pro případ úpadku cestovních kanceláří. Tyto výňatky jsou z důvodu přehlednosti a aktuálnosti textu uvedeny nikoli ve znění účinném k 1. 10. 2000, kdy zákon nabyl účinnosti, ale ve znění momentálně platném.

§ 6

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

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

[...]

¹¹² BOHMAN, Ludvík, Libuše DRYJOVÁ a Magdalena WAWERKOVÁ. *Zákon o pojistné smlouvě: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-504-4, s. 47.

¹¹³ DOBIÁŠ, Petr, *Srovnání pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře s právní úpravou povinných pojištění odpovědnosti*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016, s. 91.

- (4) Smlouva o pojištění záruky pro případ úpadku musí být sjednána tak, aby
- a) se pojištění vztahovalo na veškeré zájezdy prodané v době platnosti této smlouvy a na zaplacené poukazy na zájezd [...].
 - b) právo na pojistné plnění vzniklo i v případě, že úpadek cestovní kanceláře byl způsoben úmyslně.

[...]

§ 7

(1) V případě, že zákazníkovi nebude poskytnuta doprava z místa pobytu v zahraničí do České republiky, poskytne pojišťovna plnění zabezpečením dopravy z místa pobytu do České republiky, včetně nezbytného ubytování a stravování do doby odjezdu [...]. Zajistí-li si zákazník dopravu včetně nezbytného ubytování a stravování na vlastní náklady, poskytne mu pojišťovna peněžní plnění pouze do výše, jakou by musela vynaložit, pokud by dopravu, ubytování a stravování zajišťovala sama.

(2) Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, řídí se povinné pojištění záruky pro případ úpadku občanským zákoníkem.¹¹⁴

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

§ 7a

K ujednáním smlouvy o pojištění záruky pro případ úpadku, která se odchyľují od ustanovení tohoto zákona, se nepřihlíží.

§ 8

[...]

(2) Cestovní kancelář a pojišťovna jsou v případě sjednání pojištění povinny sjednat toto pojištění v rozsahu § 6 tak, aby sjednaný limit pojistného plnění činil minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce. Cestovní kancelář je povinna udržovat v průběhu trvání pojištění limit pojistného plnění v takové výši, aby v případě pojistné události byly uspokojeny veškeré nároky zákazníků podle § 6. Pojišťovna je povinna uspokojit nároky zákazníků vyplývající z § 6 až do výše sjednaného limitu pojistného plnění.¹¹⁵

[...]

¹¹⁴ § 2758 až 2872 občanského zákoníku. V původním znění před novelou Zákona 159/1999, č. 341/2015 z 29. prosince 2015 (dále též „velká novela“) obsahoval tento paragraf odkaz nikoli na občanský zákoník, ale na „zvláštní zákon“, jímž byl zákon č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o pojistné smlouvě“).

¹¹⁵ Původní znění § 8 odst. 2 před tím, než byl zákon velkou novelou pozměněn, bylo následující (stav před 29. 12. 2015): „Cestovní kancelář je povinna sjednat pojištění v rozsahu § 6 na pojistnou částku minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, na pojistnou částku minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce.“

Z citovaného textu vyplývá, že si cestovní kanceláře musí u pojišťoven sjednat pojištění proti úpadku. Pojistná částka musí být v minimální výši stanovené v § 8 odst. 2. Minimální výše je určena proto, aby se zamezilo obcházení zákona a pojišťování na příliš malé částky, které by neodpovídaly případným škodám. Jak uvádí důvodová zpráva, stanovit pojistnou částku konkrétní částkou by bylo nereálné již z toho důvodu, že se množství prodaných zájezdů a tržby jednotlivých CK navzájem liší. Minimální výše pojistné částky je tedy určena jako 30% ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, jako minimálně 30 % tržeb v předchozím roce. Pokud podnikatel nemá uzavřeno pojištění proti úpadku, Ministerstvo pro místní rozvoj nevydá kladné stanovisko k jeho žádosti o vydání koncese na provozování cestovní kanceláře.¹¹⁶ Z toho důvodu mají také pojišťovna i cestovní kancelář povinnost informovat ministerstvo o ukončení nebo vypovězení pojistné smlouvy.¹¹⁷

Cestovní kancelář má také povinnost před uzavřením pojistné smlouvy a kdykoli v době trvání pojištění umožnit pojišťovně přístup ke všem dokladům souvisejícím s pojištěním. Pojišťovna tak může kontrolovat, že cestovní kancelář není podpojištěna nebo neudává nepravdivé údaje o svém podnikání. Toto reflektuje fakt, že je to pojišťovna jakožto komerčně aktivní subjekt, kdo rozhoduje, jestli cestovní kancelář bude pojištěna nebo ne. Pokud pojišťovna dojde k závěru, že je cestovní kancelář nesolidní nebo jinak riziková, pojistit ji nemusí. Pojišťovny tak fungují jako jakási „první síta“, neboť primárně na nich záleží, jestli s žadatelem uzavřou pojistnou smlouvu nebo ne a jestli mu umožní podnikat. Pojišťovny také rozhodují o výši pojistné částky.

Cestovní kancelář je povinna vydat zákazníkovi po uzavření smlouvy o zájezdu doklad o svém pojištění pro případ úpadku. Z tohoto dokladu zákazník zjistí informace o uzavřeném pojištění, zejména označení pojišťovny, podmínky pojištění a způsob oznámení pojistné události.

Nastane-li pak pojistná událost, konstatování úpadku insolvenčním soudem není nutné, protože Směrnice „úpadkem“ rozumí faktický stav (viz výše, s. 18). Je to tak ošetřeno

¹¹⁶ § 5 odst. 2 a § 6 Zákona 159/1999.

¹¹⁷ § 8a odst. 4 Zákona 159/1999.

proto, aby nevznikaly přílišné časové prodlevy a bylo možné okamžitě začít se zajišťováním návratu spotřebitelů do České republiky. I pojem „úpadek“ v Zákoně 159/1999 je tak třeba vykládat ve smyslu Směrnice. Pojem úpadek podle § 3 insolvenčního zákona zahrnuje jak stav platební neschopnosti¹¹⁸, tak i stav předlužení¹¹⁹ podle insolvenčního zákona.

V případě pojistné události je pojišťovna povinna sama konat a uspokojit zákazníky v rozsahu vymezeném v § 6 odst. 1. Pojišťovna musí zabezpečit repatriaci zákazníků do České republiky (Vzhledem k velikosti republiky a finančním možnostem zákazníků se jedná jen o dopravu ze zahraničí do ČR. Dopravu po ČR si zajišťují zákazníci sami.)¹²⁰ a zároveň uhradit náklady vynaložené klientem na neuskutečněný zájezd. Pojistné plnění je tak dvojího druhu – naturální v případě repatriace a peněžité. Naturální plnění může být v případě repatriace nahrazeno peněžitým, a to např. tehdy, když si zákazník cestu uhradí sám a teprve poté se obrátí na pojišťovnu. Pojišťovna zpravidla oznamuje na svých webových stránkách, kam se mají zákazníci se svými peněžitými nároky obrátit. Pojišťovna pak hradí náklady do výše, které by ona vynaložila na případnou repatriaci zákazníka, kdyby ji organizovala sama.

Je ovšem třeba si uvědomit, že pojištěním jsou kryty nároky zákazníků CK pouze v případě, že cestovní kancelář nesplnila závazek poskytnout zájezd z důvodu svého úpadku. Ostatní nároky zákazníků (např. na odškodné za ztrátu radosti z dovolené)¹²¹ musí být vymáhány soudní cestou, případně přistoupením ke konkursu. Pokrytí těchto nároků pojištěním by bylo krytím nad rámec Směrnice a znamenalo by neodůvodněné zvýhodnění klientů CK oproti jiným spotřebitelům, kteří se dostali do stejné situace (úpadek jiných podnikatelů než cestovních kanceláří).¹²²

¹¹⁸ O platební neschopnost se podle § 3 odst. 1 insolvenčního zákona jedná, když dlužník splňuje následující podmínky: zaprvé, má více věřitelů, zadruhé, má peněžité závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti, a zatřetí tyto závazky není schopen plnit.

¹¹⁹ O předlužení se podle § 3 odst. 4 insolvenčního zákona jedná tehdy, „*má-li dlužník více věřitelů a souhrn jeho závazků převyšuje hodnotu jeho majetku*“.

¹²⁰ Pokud tedy česká cestovní kancelář prodá zájezd s odletem z Prahy zákazníkovi žijícímu na Slovensku, bude repatriací pouze návrat do Prahy, nikoli na Slovensko.

¹²¹ § 2543 odst. 1 občanského zákoníku.

¹²² Op. cit. Důvodová zpráva k Zákonu 159/1999.

3.3.2. Praktické fungování systému pojištění proti úpadku

V roce 2017 nabízelo pojištění záruky pro případ úpadku CK 6 pojišťoven – 5 v České republice a jedna na Slovensku, u které se mohou české CK také pojistit. Jednalo se o: Českou podnikatelskou pojišťovnu¹²³, ERV pojišťovnu (dříve označovaná jako Evropská Cestovní Pojišťovna, a.s.)¹²⁴, Generali Pojišťovnu¹²⁵, Slavia pojišťovnu¹²⁶, Union pojišťovnu, a.s.¹²⁷ a UNIQA pojišťovnu¹²⁸. Pojišťovny podléhají kontrole České národní banky a jsou povinny jí na požádání předložit informace o zárukách, které poskytují. Česká národní banka spolupracuje při kontrole pojistných podmínek s MMR.¹²⁹

Častou dysfunkcí trhu s pojištěním proti úpadku CK je nepoměr vyjednávacích sil. Cestovní kanceláře potřebují mít uzavřené pojištění, aby mohly vykonávat svou živnost. Pojišťovny však poskytují pojištění na bázi dobrovolnosti, neexistuje žádná kontraktační povinnost. Projevuje se tak převis poptávky nad nabídkou. Pojišťovny určují, zda a za jakých podmínek uzavřou s CK pojištění proti úpadku. Nejčastějšími faktory, které hrají rozhodující roli při stanovení pojistné sazby a výše spoluúčasti pro jednotlivé CK jsou: výsledek finanční analýzy CK, velikost CK dle obratu, dosavadní zkušenosti s danou CK a doba jejího působení na trhu.¹³⁰ Smlouvy mezi pojišťovnami a cestovními kanceláři jsou většinou uzavírány na období jednoho roku. Začátkem každého roku tím pádem nastává situace, kdy CK začínají prodávat své zájezdy na letní sezónu bez toho, aby si byly jisté, zda s nimi pojišťovna uzavře novou smlouvu nebo za jakých podmínek ji uzavře. Toto představuje problém nejen z hlediska ekonomické jistoty CK a přípravy podnikatelského plánu na další rok, ale i z pohledu ochrany zákazníků CK – spotřebitelů. Pokud pojišťovna neobnoví

¹²³ *Pojištění úpadku CK | Pojištěné cestovní kanceláře* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.cpp.cz/pojisteni-podnikatelu~pojistene-cestovni-kancelare/>.

¹²⁴ *Pojištěné cestovní kanceláře - ERV Evropská pojišťovna* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.ervpojistovna.cz/cs/ck-pojistene-pro-pripad-upadku>.

¹²⁵ *Seznam pojištěných CK - Generali* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.generali.cz/pojisteni/cestovni-pojisteni/cestovni-kancelare/seznam-pojistenych-kancelari>.

¹²⁶ *Pojištění úpadku cestovní kanceláře | Slavia pojišťovna* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.slavia-pojistovna.cz/cs/podnikatelske-pojisteni/pojisteni-upadku-cestovni-kancelare/>.

¹²⁷ *Cestovní kanceláře pojištěné u nás | Union pojišťovna* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.unionpojistovna.cz/ck-pojistene-v-pojistovne-Union>

¹²⁸ *FIDUCIA s.r.o.* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.fiducia.cz/index.php?notfound=1>.

¹²⁹ LINDEROVÁ, Ivica. *Cestovní ruch: teoretická a právní východiska*. V Praze: Idea servis, 2015. ISBN 978-80-85970-86-9, s. 207.

¹³⁰ Op. cit. VAJČNEROVÁ, I., RYGLOVÁ, K., s. 265.

pojištění nebo vypoví pojistnou smlouvu během roku, zákazník se to zpravidla nedozví, nebo nedozví včas. Klient již nepojištěné CK tak není chráněn pro případ jejího úpadku a zákon tedy v tomto případě neplní svou funkci.

I přes výše zmíněné problematické body v systému pojištění proti úpadku CK, systém fungoval celých 11 let bez větších excesů. Sezóna roku 2011 však znamenala pro oblast zajištění zákazníků pro případ úpadku CK doslova zatěžkávací zkoušku.

3.4. Judikatura českých soudů k § 6 - 8 Zákona 159/1999

Série úpadků cestovních kanceláří v letech 2011 a 2012 upozornila na fakt, že v Zákoně 159/1999 (v tehdejší podobě, tedy před „velkou novelou“ v roce 2015) není jasné ošetřeno, zda je v případě úpadku CK pojišťovna povinna uhradit zákazníkovi pojistné plnění ve výši plné ceny zaplacené za zájezd, nebo zda je oprávněna krátit plnění úměrně k výši sjednaného limitu pojistného plnění. Tento problém prakticky vyvstává např. v případě, že se CK ve snaze ušetřit na povinném pojištění podpojistí¹³¹ a pojistná částka v době pojistné události nedostačuje na uhrazení jak repatriací, tak všech ostatních nákladů. Situace však může nastat také tehdy, jestliže je pojištění sjednané řádně, v souladu se Zákonem 159/1999. Zákon 159/1999 stanoví, že limit pojistného plnění sjednaný mezi CK a pojišťovnou musí být stanoven jako minimálně 30% plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo na minimálně 30% těchto tržeb v předchozím roce.¹³² Výklad tohoto ustanovení nám nedává jasnou odpověď na to, zda je pojišťovna v případě, že se CK dostane do úpadku, povinna plnit pouze do výše tohoto (minimálně) 30% limitu, nebo neomezeně.

Zatímco vrcholila vlna úpadků cestovních kanceláří, odmítly tak pojišťovny proplatit nároky, které přesáhly hranici sjednaného limitu pojistného plnění. Pojišťovny zpravidla nejprve zajistily repatriaci zákazníků ze zahraničí a uhradily náklady s ní spojené. Zbytek prostředků z pojištění byl pak poměrně rozdělen mezi ostatní zákazníky, kteří zájezd zaplatili nebo kteří uhradili zálohy. Ti se ovšem dočkali jen dílčí částky, kterou vynaložili za zájezd. Pojišťovny byly zvyklé na existenci limitů pojistných plnění

¹³¹ Podle § 2854 občanského zákoníku se jedná o situaci, kdy je pojistná částka v době pojistné události nižší než pojistná hodnota pojištěného majetku.

¹³² § 8 Zákona 159/1999.

a bránily se plnit zákazníkům neomezeně, tedy nad tento limit. Nedostatečné vyrovnání klientských nároků odstartovalo desítky klientských žalob proti pojišťovnam.

Trvalo několik let, než se k věci vyjádřil Nejvyšší soud a sjednotil tak výklad ustanovení § 6 a 8 Zákona 159/1999. Do té doby byla judikatura českých obecných soudů velmi nesourodá - nižší soudy dávaly ve skutkově téměř shodných věcech zapravdu jednou zákazníkovi, podruhé pojišťovnam. Tento stav byl zcela nežádoucí a narušoval princip předvídatelnosti práva.

Právní argumentace na obou stranách byla velmi sofistikovaná a odvolávala se nejen na právo národní a evropské, ale i ústavní (např. právo vlastnit majetek¹³³, resp. právo na pokojné užívání majetku¹³⁴, právo na zákonného soudce¹³⁵ nebo princip naplnění legitimního očekávání a požadavek právní jistoty). K věci se proto několikrát vyjádřil i Ústavní soud. Ten tak učinil již před tím, než se celá věc dostala před Nejvyšší soud.

Následující část diplomové práce přiblíží argumentaci účastníků sporu i českých soudů týkající se výkladu § 6 až 8 Zákona 159/1999 (v tehdejšímu znění).

3.4.1. Argumenty stran sporu

Pojišťovny nerozporovaly, že se klientům musí v konečném důsledku dostat náhrady veškerých nákladů vložených do nákupu souborných služeb. Tento fakt je obecně přijímaný, neboť vychází ze závazné judikatury Soudního dvora Evropské unie (viz výše). Sporné v těchto případech bylo, zda jsou to pojišťovny, které musí náhradu zajistit a plnit tak i nad rámec zákonem stanoveného minimálního limitu (respektive s CK smluvně sjednaného limitu), anebo má plnit stát z důvodu, že Směrnicí 90/314 špatně transponoval. V druhém případě by byl za uspokojení zákazníků zodpovědný stát a zákazníci by se svých prostředků mohli domáhat jen žalobou proti státu na náhradu škody způsobenou nedostatečným provedením Směrnice.

¹³³ Článek 11 odst. 1, 3 a 4 Listiny základních práv a svobod.

¹³⁴ Článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹³⁵ Článek 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

3.4.1.1. Argumenty týkající se eurokonformního výkladu

Pojišťovna a zákazníci CK se přeli zejména o to, zda je možné ustanovení Zákona 159/1999 vykládat eurokonformně¹³⁶, tj. ve shodě se Směrnicí 90/314, která stanoví, že v případě úpadku organizátora souborných služeb je spotřebitelům nutno navrátit veškeré náklady.

Při výkladu národních předpisů je nutné vzít v potaz evropskou legislativu, která je předobrazem národního předpisu. Tento výklad však nesmí být výkladem *contra legem*, tedy proti smyslu zákonného ustanovení. Právní zástupci pojišťoven v této souvislosti poukázali na zásadu evropského práva, podle níž je eurokonformní výklad přípustný pouze tehdy, pokud je daný předpis nejednoznačný.¹³⁷ Eurokonformní výklad národního předpisu by také neměl vést k vytvoření nové povinnosti, která dříve v národním právu neexistovala.¹³⁸ Jakákoli metoda výkladu slouží k objasnění smyslu a účelu jednotlivých zákonných ustanovení tam, kde daná otázka není právním řádem výslovně upravena. O takový případ se však v dané věci nejedná, neboť otázka pojistného limitu je v Zákoně 159/1999 řešena. Pojišťovny se tedy bránily povinnosti neomezeně plnit zákazníkům tím, že nedostatky právní úpravy nelze překlenout eurokonformním výkladem.

Zákazníci CK naopak trvali na tom, že pojišťovně vyplývá ze znění Zákona 159/1999 povinnost zajistit jim navrácení veškerých prostředků tak, jak to vyplývá z účelu Směrnice 90/314 i Zákona 159/1999. Jakýkoli jiný výklad by totiž vedl k závěru, že dohodou cestovní kanceláře s příslušnou pojišťovnou by sice naoko cestovní kancelář dostala svým zákonným povinnostem, avšak oba subjekty by vyloučily možnost spotřebitele domoci se svých zákonných nároků, a zcela by tak popřely smysl zákona.

¹³⁶ Podstata konformního výkladu spočívá v tom, že unijní norma není aplikována přímo, ale je zohledněna při výkladu vnitrostátního práva. Pokud mohou vnitrostátní soudy interpretovat vnitrostátní právo různým způsobem, musí zvolit ten, který vede k výsledku odpovídajícímu znění a účelu unijní normy. Blíže viz TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., MALENOVSKÝ, J. et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7, s. 74

Nebo též rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984 ve věci C-14/83 *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.

¹³⁷ PRECHAL, Sacha. *Directives in EC law*. 2nd, completely rev. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. Oxford EC law library. ISBN 0-19-920759-3, s. 181, 182.

¹³⁸ STREINZ, Rudolf. *Europarecht*. 10., völlig neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, 2016. ISBN 978-3-8114-9371-1, s. 178, 179.

Pojišťovny několikrát zopakovaly svůj apel na soudy různých stupňů, aby využily svého práva (popř. povinnosti) položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, a aby se tak vyjasnilo, je-li článek 7 Směrnice 90/314 v ČR implementován správně. Nepředložení předběžné otázky podle čl. 267 SFEU vedlo podle pojišťoven k porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.¹³⁹

Argumentem zákazníků, který rezonoval i napříč pozdějšími „prospotřebitelskými“ rozsudky, bylo, že předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku není nutné. Povinnost položit předběžnou otázku nevzniká mimo jiné v případě, kdy z judikatury Soudního dvora EU jasně plyne řešení takové otázky.¹⁴⁰ Přesně taková situace v projednávané věci nastala, neboť se Soudní dvůr těmito otázkami, tedy výkladem rozsahu pojistného plnění a pojistným limitem, již zabýval, a to ve vícero případech. V kauze *Ilona Baradics* pak nechal Soudní dvůr vyřešení otázky, zda Maďarsko implementovalo článek 7 Směrnice 90/314 řádně, na národním soudu.

3.4.1.2. Další argumenty pojišťoven

Pojišťovny argumentovaly, že přijetím „prospotřebitelského“ výkladu budou vystaveny novým povinnostem, které jim však neukládají ani zákon, ani pojistné smlouvy s cestovními kanceláři.

Pojišťovny se odvolávaly také na princip právní jistoty a předvídatelnosti práva. Tvrdily, že jednaly s důvěrou v zákonnou úpravu, kde bylo výslovně uvedeno, že sjednaná výše pojistného plnění musí být pouze 30% z tržeb CK. Pojišťovny připomněly, že otázka stanovení konkrétní výše minimální pojistné částky v Zákoně byla ve vztahu k pojišťovně jako dotčenému subjektu pečlivě vyhodnocována, konzultována s odborníky a byla stanovena na základě kvalifikovaného odhadu. Pokud bylo zamýšleno, že pojišťovny mají plnit neomezeně, bylo zbytečné určovat minimální výši pojistného plnění. Pojišťovny v této věci také vyzdvihly fakt, že jim Ministerstvo financí vydalo povolení k příslušné pojišťovací činnosti a Ministerstvo pro místní rozvoj udělilo dle pojistných smluv kladné stanovisko v řízení o koncesi pro příslušné

¹³⁹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08-2.

¹⁴⁰ Jednalo by se tedy o situaci označovanou jako *acte éclairée*, tedy věc, která již byla judikaturou Soudního dvora Evropské unie dostatečně vyložena.

CK. Jestliže bylo žádosti o vydání koncese vyhověno, musel příslušný orgán dospět k závěru, že uzavřená pojistná smlouva splňuje požadavky na ni kladené zákonem. Obě ministerstva tedy považovaly pojistné smlouvy za dostatečné, a to i přesto, že obsahovaly princip pojistné částky a eventuálně i poměrné uspokojení zákazníků CK. Z toho vyplývá, že státní orgán vzal předem na vědomí, že uvedená situace může nastat, a byl s ní srozuměn. Dalším argumentem pojišťoven bylo, že kdyby pojišťovny plnily méně, než je sjednaný limit pojistného plnění (30%), pak by se dalo hovořit o krácení pojistného plnění. Dohledový orgán nad pojišťovnami - Česká národní banka však rozhodla, že při výplatě pojistného plnění ke krácení nedošlo. Pojišťovny tedy plnily v souladu se zákonnou úpravou. Z toho vyplývá, že pojišťovny měly legitimní očekávání, že budou plnit pouze do sjednaného limitu pojistného plnění. Plnění nad rámec pojistného limitu by tak bylo plněním v rozporu s požadavky obezřetnosti, odborné péče pojišťovny i zákonem o pojišťovnictví¹⁴¹.

Paragraf 6 odst. 2 Zákona 159/1999 zní: „*není-li tímto zákonem stanoveno jinak, řídí se povinné pojištění záruky příslušnými ustanoveními zvláštního zákona*“. Tímto zvláštním zákonem je zákon o pojistné smlouvě. Gramatickým výkladem paragrafu 6 odst. 2 tak lze dojít k závěru, že zákon o pojistné smlouvě je zvláštním zákonem k Zákonu 159/1999 a nikoli naopak. Z toho plyne, že aspekty týkající se pojištění pro případ úpadku, které nejsou specifikované v Zákone 159/1999, se vyloží podle ustanovení o povinném pojištění v zákoně o pojistné smlouvě. Zákon o pojistné smlouvě předvídá v § 28 odst. 1 a 3, že je pojistné plnění omezeno horní hranicí, která se určí pojistnou částkou nebo limitem pojistného plnění. Pojišťovny proto argumentovaly, že pokud by měl být Zákonem 159/1999 narušen jeden ze základních pilířů pojišťovnictví, tedy princip omezení pojistného plnění, jistě by zákon nestanovoval vyšší pojistného limitu. To by totiž zcela postrádalo opodstatnění.

Pojišťovny dále poukázaly na fakt, že plnění nad sjednaný pojistný limit je plnění bez právního titulu. Vzhledem k tomu, že Zákon 159/1999 povinnost pojišťovny plnit nad rámec pojistného limitu nestanoví a že zákon o pojistné smlouvě dokonce výslovně upravuje hranici pojistného plnění, nahradit veškeré finanční prostředky není pojišťovnám uloženo zákonem. Právním titulem je pouze pojistná smlouva uzavřená

¹⁴¹ Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů.

mezi CK a pojišťovnou. Pokud je však plněno nad její rámec, jedná se o plnění bez právního důvodu.

Pojišťovny také připomněly zahraniční právní úpravy zajištění pro případ úpadku CK. S pojistným limitem počítá i rakouská právní úprava, která stanoví taktéž její minimální výši. Rakouskou národní úpravou a otázkou (ne)dostatečného krytí rizik se zabýval i SDEU ve věci *Rechberger* (viz výše) a dospěl k závěru, že právní úprava byla kvůli omezené záruce nedostatečná. Vzhledem k podobnosti naší právní úpravy s tou rakouskou pojišťovna dovodila, že ani Česká republika neimplementovala Směrnici řádně.

Pojišťovna Generali navíc již v roce 2012 vytáhla do boje zavedením nového typu pojištění pro zákazníky CK, tzv. cestovního pojištění pro případ neuskutečnění zájezdu.¹⁴² Pojišťovna tak mohla užít argument, že zákazníkům nic nebránilo v tom, aby se nespolehalí jen na pojištění CK proti úpadku, a mohli se sami pro tyto případy pojistit. Zákazníci tak sice nebyli smluvní stranou při uzavírání pojistné smlouvy mezi CK a pojišťovnou, a tudíž její obsah nemohli ovlivnit, ale měli k dispozici jiné varianty zajištění navrácení finančních prostředků.

Konečně pak pojišťovny tvrdily, že o tom, že česká právní úprava neodpovídá Směrnici, prý bezesporu svědčí i skutečnost, že se v mezidobí začalo pracovat na novele Zákona 159/1999, a to právě ve vztahu k zajištění ochrany zákazníka v případě úpadku CK. Tato novela měla vyjasnit otázky ohledně pojistného limitu a ohledně zodpovědnosti za uspokojení spotřebitelů.

3.4.1.3. „Proklientské“ argumenty

Hlavním argumentem klientů byl bezesporu požadavek evropského práva vykládat Zákon 159/1999 eurokonformně, tedy tak, aby byly klientovi navráceny veškeré prostředky. Zákon 159/1999 transponuje článek 7 Směrnice 90/314 tím, že určí cestovní kanceláři povinnost pojistit se proti úpadku. Toto pojištění je tak naplněním účelu Směrnice. Jestliže je podle Směrnice nutno zajistit, aby se klientovi dostalo náhrady

¹⁴² DVOŘÁKOVÁ, Klára. *Význam rozsudků soudů ČR při zajištění nároků klientů v případě úpadku cestovní kanceláře*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016, s. 119.

veškerých vložených prostředků, je to v českém právu právě institut pojištění, který má zajistit splnění tohoto požadavku.

Kromě eurokonformního výkladu vedou ke stejnému závěru i ostatní metody výkladu, zejména teleologický, logický a systematický. Smysl a účel Zákona 159/1999 lze vyčíst z důvodové zprávy, která sama odkazuje na článek 7 Směrnice 90/314. Kromě toho, i pouhým jazykovým výkladem Zákona 159/1999 lze dospět k závěru, že zásada plné náhrady uvedená v § 6 není nijak prolomena existencí 30% pojistného limitu. Podle § 8 odst. 2¹⁴³ jsou „[cestovní kancelář a pojišťovna] povinny sjednat pojištění v rozsahu § 6 [...]“. Cestovní kancelář je tudíž povinna mít pojištění pokrývající veškeré nároky zákazníků podle § 6, nikoli jen jejich část.

Zákazníci CK také argumentovali, že závěr, že pojišťovna má v případě úpadku CK plnit neomezeně, dokládá i znění ostatních ustanovení zákona. V § 7 odst. 3 Zákona 159/1999 je uvedeno, že v případě porušení povinnosti CK poskytnout pojišťovně pravdivé a úplné podklady, je pojišťovna povinna plnit v plném rozsahu a proti CK má nárok na náhradu škody. Ze znění tohoto ustanovení je tak zřejmé, že zákon vychází ze zásady plné náhrady uvedené v § 6 Zákona.

Pojistná částka 30% má tak význam jen mezi pojišťovnou a CK a slouží k minimalizaci rizik pojišťovny. Procentní sazba 30% byla pečlivě zvážena tak, aby odpovídala rozsahu podnikání cestovní kanceláře a pojistnému riziku. I při jejím překročení musí však pojišťovna plnit v plném rozsahu.

Smluvní ujednání mezi CK a pojišťovnou ohledně pojistného limitu nemůže vést k vyloučení nebo omezení zákonných nároků spotřebitele jakožto třetí strany a „beneficienta smlouvy“, který navíc nemá jakýkoli vliv na soukromoprávní ujednání obou podnikatelských subjektů. Toto tvrzení je taktéž v souladu se základními pravidly závazkového práva, kdy není možné, aby třetí osoba, která není nikterak v dané smlouvě zainteresována, byla smlouvou poškozena.

¹⁴³ V původním znění před „velkou“ novelou účinnou od 29. 12. 2015.

Právní zástupci zákazníků pak vyjádřili nesouhlas s názorem pojišťoven, že zákon o pojistné smlouvě je zákonem speciálním k Zákonu 159/1999. Přestože § 6 odst. 2 zní: „*není-li zákonem stanoveno jinak, řídí se povinné pojištění záruky příslušnými ustanoveními zvláštního zákona*“, a tímto zvláštním zákonem je zákon o pojistné smlouvě, použije se tento zvláštní zákon subsidiárně. Vzájemný vztah obou předpisů je tedy přesně opačný, než by mohlo vyplývat z pouhého gramatického výkladu: obecným je zákon o pojistné smlouvě, speciálním je Zákon 159/1999. Ze Zákona 159/1999 ve spojení s občanským zákoníkem pak vyplývá ono „*stanoveno jinak*“ - povinnost sjednat pojištění záruky v plném rozsahu.

Dalším argumentem zákazníků CK bylo, že systém omezeného ručení pojišťovny za závazky CK by vedl k diskriminaci jednotlivých zákazníků vůči jiným zákazníkům téže CK. Pojišťovny nejprve zajišťují repatriaci zákazníků, kteří již na své dovolené odjeli a po úpadku CK zůstali v zahraničí. Po uhrazení těchto návratů pak pojišťovny rozdělí zbylé prostředky mezi ostatní zákazníky, kteří sice zájezd zaplatili, ale na dovolenou ještě neodjeli. První skupina klientů je tak v privilegovaném postavení, neboť jejich nároky jsou uspokojeny přednostně. Naopak druhá skupina zákazníků, kteří nestačili odcestovat, jsou oproti nim v nevýhodě.

Přesunutí pojistného rizika na pojišťovnu je podle názoru klientů v pořádku, protože pojišťovna je odborníkem a může se s touto odpovědností jako jediná vyrovnat. Na rozdíl od pojišťovny, která má přístup k veškerým informacím a vysvětlením, které mohou osvětlit solidnost cestovní kanceláře, zákazník cestovní kanceláře může zjistit pouze to, zda má CK uzavřeno pojištění proti úpadku. Nemá však žádnou možnost ověřit, zda je toto pojištění řádné, co je jeho obsahem a jaké je pojistné krytí.

V zákoně bylo zároveň předvídáno několik ochranných institutů, které slouží jako ochrana pro pojišťovny.¹⁴⁴ Je navíc svobodnou volbou pojišťovny, zda uzavře s CK příslušné pojištění záruky a za jakých podmínek se tak stane. Pojišťovna tak nemá kontraktační povinnost.

¹⁴⁴ Např. informační povinnost CK v případě, že se oproti pojistné smlouvě zvýší objem prodaných zájezdů; povinnost CK podat pojišťovně vysvětlení před i po uzavření pojistné smlouvy; umožnění přístupu pojišťovny k veškerým dokladům, které souvisejí s pojištěním pro případ úpadku; povinnost sjednat si spoluúčast (která nemůže být nižší než zákonem stanovené minimum) nebo právo domáhat se na CK náhrady škody, která vznikla pojišťovně proto, že uzavřela pojištění na základě nepravdivých a neúplných údajů.

3.4.2. Vývoj sporu před českými soudy

Ve věci rozsahu, v jakém musí pojišťovna plnit závazky po CK v úpadku, bylo podáno několik ústavních stížností,¹⁴⁵ několikrát se k ní vyjádřil i Nejvyšší soud¹⁴⁶ a v desítkách případů se touto otázkou samozřejmě zabývaly i soudy nižších instancí.

Po první vlně „prospotřebitelských“ rozsudků nižších soudů i soudu Městského¹⁴⁷, přišla vlna zamítavých rozsudků.¹⁴⁸ Každý soud rozhodoval obdobné spory mezi klienty a pojišťovnami rozdílně a předvídatelnost práva byla značně omezená. Vzhledem k tomu, že z části šlo ve věcech náhrady prostředků vynaložených zákazníky o tzv. *bagatelní věci*¹⁴⁹, proti kterým nelze podat odvolání, obrátily se neúspěšné strany sporu v několika případech na Ústavní soud. Ten tak měl šanci se k probíhajícím sporům vyjádřit dříve než Nejvyšší soud, který by měl být v první řadě zodpovědný za sjednocování judikatury a konečnou interpretaci práva v rovině tzv. podústavního práva.

První ústavní stížnost byla podána žalovanou pojišťovnou Generali, které byla pravomocným rozsudkem Městského soudu v Praze stanovena povinnost zaplatit zákazníkovi CK doplatek pojistného plnění. Ústavní soud tuto stížnost, I. ÚS 2334/114, odmítl 30. 7. 2014 s tím, že „*V ústavní stížnosti Ústavní soud však neshledal nic, co by věc posunulo do ústavněprávní roviny. Napadená rozhodnutí jsou pečlivě odůvodněna a Ústavní soud neshledává, že by byly projevem svévole, či v extrémním rozporu s principy*

¹⁴⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 2334/114 (dále jen „I. ÚS 2334/114“); usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1868/14, ÚS 1271/2015 (dále jen „I. ÚS 1868/14“); náleží Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, SR 10/2015 (dále jen „III. ÚS 1996/13“); náleží Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2370/15, 111/2016 USn. (dále jen „IV. ÚS 2370/15“) náleží Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3092/16 -2, ÚS 2128/2017, (dále jen „IV. ÚS 3092/16-2“) a usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 3231/16, ÚS 2674/2017 (dále jen „II. ÚS 3231/16“).

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2016, sp. zn. 23 Cdo 2221/2015, R 102/2017 civ. (dále jen „23 Cdo 2221/2015“); usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2016, sp. zn. 23 Cdo 4545/2014, NS 4013/2016 (dále jen „23 Cdo 4545/2014“); rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. 23 Cdo 4235/2015, NS 5449/2016 (dále jen „23 Cdo 4235/2015“) a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 32 Cdo 139/2015, NS 232/2017 (dále jen „32 Cdo 139/2015“).

¹⁴⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2014, č. j. 15 Co 471/2013-127.

¹⁴⁸ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 5. 3. 2014, č. j. 13 C 129/2012-91 nebo rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 25. 3. 2014, č. j. 10 C 81/2012 – 206. Viz op. cit.: DVOŘÁKOVÁ, Klára. *Význam rozsudků soudů ČR při zajištění nároků klientů v případě úpadku cestovní kanceláře*, s. 112.

¹⁴⁹ Pro účely odvolání se jedná podle § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“) o spory s hodnotou nižší než 10.000 Kč bez příslušenství. Pro účely dovolání jde pak podle § 238 odst. 1 c) o částku 50.000 Kč, ledaže se jedná o vztahy ze spotřebitelských smluv nebo o pracovněprávní vztahy.

spravedlnosti.“. Toto usnesení tak naznačilo, že výklad soudu ve prospěch spotřebitele je ústavně přípustný.¹⁵⁰

První senát Ústavního soudu však následně odmítl i ústavní stížnost zákaznice CK proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2, č. j. 22 C 68/2012-90 ze dne 26. 3. 2013. Odmítnutí zdůvodnil tím, že není v kompetenci Ústavního soudu se věcí zabývat,¹⁵¹ a poté apeloval na Nejvyšší soud, aby ten sjednotil judikaturu obecných soudů. „*Není však úkolem Ústavního soudu bdít nad tím, zda vnitrostátní zákonodárce řádně implementoval unijní směrnici a zda obecný soud vyložil vnitrostátní právo eurokonformně, leda by taková chybná aplikace představovala sama o sobě i porušení základních práv. [...] V nyní posuzovaném případě ovšem neshledává Ústavní soud nic, co by činilo z otázky práva EU otázku ochrany základních práv a ústavního pořádku vůbec. Je si vědom toho, že obecné soudy vykládají ustanovení zákona č. 159/1999 Sb. patrně nejednotně [...]. To je jistě situace nevhodná a zpochybňující předvídatelnost soudního rozhodování, ovšem jediným způsobem, jak ji vyřešit, je sjednocení judikatury. Její sjednocování v oblasti soukromého práva však není úkolem Ústavního soudu, nýbrž Nejvyššího soudu. Tomu přísluší, aby sjednotil judikaturu a v případě, že shledá nejednoznačnost přímo v ustanoveních směrnice Rady 90/314/EHS, má položit předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU. [...] Souhrnně řečeno, [...] nepřisluší Ústavnímu soudu, aby přímo posuzoval, zda obecný soud tyto předpisy správně vyložil.“*

Ústavní soud si tak ve svých prvních dvou odmítavých rozhodnutích vytvořil argumentační linku, z které bylo patrné, že daná problematika nedosahuje ústavní úrovně. Ústavní soud tedy ponechal na obecných soudech, aby se s danou problematikou „poprally“. Proto bylo překvapením, když se 16. 7. 2015 třetí senát ÚS k problematice komplexně vyjádřil v nálezu III. ÚS 1996/13.

Ústavní stížnost, která vedla k nálezu III. ÚS 1996/13, podala pojišťovna proti rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2. Ten jí určil povinnost uhradit zákazníkovi CK jeho nároky v plné výši, a tedy i nad sjednaný limit pojistného plnění.

¹⁵⁰ Op. cit. DVOŘÁKOVÁ, Klára, *Význam rozsudků soudů ČR při zajištění nároků klientů v případě úpadku cestovní kanceláře*, s. 115.

¹⁵¹ Zásah Ústavního soudu do rozhodovací činnosti obecných soudů je přípustný jen za situace, že je jejich rozhodování stíženo tzv. *kvalifikovanými vadami* – vadami, které mají za následek porušení ústavnosti.

Ústavnímu soudu v nálezu III. ÚS 1996/13 zdaleka nelze vyčítat argumentační skoupost. Nález se zabýval jak evropskou rovinou problému (povinnost předložit předběžnou otázku, přípustnost eurokonformního výkladu), tak do jisté míry i výkladem národního práva (např. výklad pojmu „zvláštní předpis“ v § 6 Zákona 159/1999).

Nález se nejprve věnoval problematice, zda je pro řešení sporné otázky rozhodné, že obecné soudy nepoložily předběžnou otázku Soudními dvoru EU. Ústavní soud přisvědčil argumentaci stěžovatelky, že nepoložení předběžné otázky může znamenat porušení práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny), což vyplývá i z předchozí judikatury Ústavního soudu.¹⁵² Z této judikatury ale také plyne, že v případech, kdy je již z rozhodovací praxe Soudního dvora řešení dané problematiky jasné (*acte éclairé*)¹⁵³, nevzniká národnímu soudu povinnost předběžnou otázku pokládat. Ústavní soud pak odkázal na konzistentní judikaturu Soudního dvora ve věcech *Dillenkofer* a *Ilona Baradics*.

Soudní dvůr dále připomněl, že podle judikatury SDEU „vnitrostátní právní úprava provádí povinnosti uvedeného článku 7 správně pouze tehdy, pokud bez ohledu na své podrobné podmínky vede k tomu, že spotřebiteli v případě platební neschopnosti organizátora cesty skutečně zaručuje vrácení všech zaplacených prostředků a jeho návrat.“ Je tedy třeba tuto judikaturu reflektovat a: „je třeba držet se teleologického výkladu čl. 7 a 8 Směrnice a pod tímto zorným úhlem eurokonformně vykládat ustanovení § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. V tomto ohledu se Ústavní soud ztotožnil s ústavněkonformním a eurokonformním závěrem obecného soudu, který konstatoval, že nelze použít omezení pojistného plnění vyplývajícího ať již z § 28 odst. 1 a 3 zákona č. 37/2004 Sb., či pojistných podmínek pojišťovny, neboť soukromoprávní ujednání dvou podnikatelských subjektů nemůže vést k vyloučení nebo omezení zákonných nároků spotřebitele, který navíc na toto soukromoprávní ujednání nemá jakýkoliv vliv. Ujednání pojišťovny s cestovní kanceláří, které omezuje práva spotřebitele zaručená právem Evropské unie a následně také ustanoveními § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb., je tak ve vztahu ke spotřebiteli neúčinné. [...] [Neposkytnutí plné náhrady] by proto odporovalo závazkům České republiky plynoucích z jejího členství v Evropské unii (čl. 1 odst. 2, čl. 10a odst. 1 Ústavy). Nelze též opomenout tu skutečnost, že ustanovení zákona č. 159/1999 Sb. o rozsahu povinného pojištění záruky má kogentní povahu, jak dokládá i poslední věta § 6 odst. 3 o neplatnosti odporujících ujednání pojistné smlouvy.“

¹⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2014, sp. zn. III. ÚS 2782/14, 213/2014 USn.

¹⁵³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, ve věci C-283/81 *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*, ECLI:EU:C:1982:335.

Ústavní soud dále shledal, že eurokonformní výklad v tomto případě nepopírá smysl Zákona 159/1999 a není tak výkladem *contra legem*. Ústavní soud konstatoval, že eurokonformní výklad v tomto případě pouze napomáhá k výběru mezi dvěma možnými variantami výkladu podústavního pojišťovacího a spotřebitelského práva.¹⁵⁴

Soud uvedl, že pojem „zvláštní předpis“ použitý v § 6 odst. 2 Zákona 159/1999 ve vztahu k zákonu o pojistné smlouvě „nemusí vždy znamenat totéž co speciální předpis (*lex specialis*) s následnou nutností přednostní aplikace speciálního ustanovení. Může též, jako v tomto případě, znamenat jen to, že ve věcech neupravených zákonem č. 159/1999 Sb. se měl použít již zákon č. 37/2004 Sb., popř. občanský zákoník (stav akcesority a subsidiarity).“

Z toho vyplývá, že ÚS zvolil argumentaci, která jednoznačně upřednostňuje eurokonformní výklad těch právních předpisů, které jsou přijaty za účelem provedení směrnice.¹⁵⁵ V těchto případech se uplatní domněnka *in favorem conventionis*, „že v případě sporného znění právního předpisu se náš zákonodárce nehodlal odchýlit od účelu sledovaného unijním právem.“

Nakonec se Ústavní soud vypořádal s argumentací stěžovatelky zahraniční úpravou v ostatních členských státech. Poznamenal, že je věcí každého státu, jakým způsobem dosáhne cíle sledovaného Směrnicí 90/314 a že účelem Směrnice není sjednocení úpravy napříč členskými státy, nýbrž podpora vnitřního trhu zajištěním minimálního standardu pro spotřebitele.

Nález III. ÚS 1996/13 byl přelomový a sjednotil rozhodovací praxi Ústavního soudu k této problematice. Následná rozhodnutí IV. ÚS 2370/15, IV. ÚS 3092/16-2 a II. ÚS 3231/16 již následovala „prospotřebitelský“ výklad třetího senátu.

Čtvrtý senát v nálezu IV. ÚS 2370/15 ze dne 14. 6. 2016 konstatoval, že Městský soud v Praze při posuzování sporu pochybil, když při výkladu Zákona 159/1999

¹⁵⁴ Pokud by Ústavní soud dal za pravdu pojišťovně a shledal, že ustanovení Zákona 159/1999 nelze vykládat v souladu s evropským právem, nemohlo by toto ustanovení být aplikováno vůbec, neboť by bylo nepoužitelné pro rozpor s právem EU. Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 1/10, bod 35 s odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978 ve věci 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA (Simmenthal II)*, ECLI:EU:C:1978:49, bod 24.

¹⁵⁵ „[...] stojí-li obecný soud před volbou mezi rovnocennými výkladovými variantami v rovině podústavního práva, je nutno preferovat ústavněkonformní a eurokonformní výklad.“

nepostupoval *in favorem conventionis*. V nálezu IV. ÚS 3092/16 pak ÚS judikoval, že Městský soud porušil právo účastníků na spravedlivý proces¹⁵⁶ a právo na ochranu majetku¹⁵⁷, když akceptoval poměrné snížení výše vyplaceného pojistného plnění s poukazem na limit sjednaný v pojistné smlouvě.

V usnesení II. ÚS 3231/16 ze dne 7. 8. 2017 pak druhý senát Ústavního soudu odkázal pojišťovnu na nálezy III. ÚS 1996/13 a IV. ÚS 2370/15 s tím, že jde o ustálenou judikaturu, „v níž byla skutkově shodná věc Ústavním soudem řešena ve prospěch ochrany nároku klienta cestovní kanceláře na plnou náhradu ceny zájezdu pojišťovnou v případě úpadku cestovní kanceláře. Ústavní soud neshledává důvod, proč by se měl od závěrů obsažených v těchto svých rozhodnutích odchýlit [...]“. Dále také potvrdil, že má Ústavní soud v úmyslu pokračovat ve stávajícím výkladu Zákona 159/1999, a vyjádřil názorovou diskontinuitu s předchozím rozhodnutím I. ÚS 1868/14: „K usnesení sp. zn. I. ÚS 1868/14 ze dne 24. 2. 2015, [...], Ústavní soud uvádí, že závěry v něm vyjádřené byly shora označenými nálezy překonány.“

Druhý senát ÚS se také vypořádal s námitkou pojišťovny, že pojišťovna musí klientovi CK nahradit jen částku do výše pojistného limitu, protože v tomto smyslu zákonodárce novelizoval znění ustanovení § 8 odst. 2 Zákona 159/1999. Ústavní soud poukázal na okamžik nabytí účinnosti novely Zákona 159/1999. Fakt, že byla poté přijata upřesňující novelizace Zákona 159/1999 není pro posouzení případu relevantní.

Přelomový nálezy III. ÚS 1996/13 tak sjednotil ústavněprávní výklad problematiky. Kromě toho ale ovlivnil i rozhodovací praxi obecných soudů. Potřeba sjednocení rozhodovací praxe nalézacích soudů však přetrvávala i nadále. Tento úkol tedy zůstal na Nejvyšším soudu jakožto soudu završujícího soustavu obecných soudů.

Vzhledem k tomu, že je to v první řadě Nejvyšší soud, kdo je zodpovědný za sjednocování judikatury nižších instancí, pojišťovny nehodlaly svůj postoj k věci změnit až do jeho rozhodnutí. Jak se k dané problematice postaví Nejvyšší soud, tak bylo očekáváno s napětím. K Nejvyššímu soudu byla podána dovolání jak pojišťovnou

¹⁵⁶ Ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny a článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁵⁷ Ve smyslu článku 11 odst. 1 Listiny a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

(sp. zn. 23 Cdo 2221/2015 a 23 Cdo 4545/2014), tak zákazník CK (sp. zn. 23 Cdo 4235/2015 a 32 Cdo 139/2015).

Již ve svém prvním rozsudku 23 Cdo 2221/2015 ze dne 3. 5. 2016 dal Nejvyšší soud za pravdu klientům cestovních kanceláří a navázal na nálezn Ústavního soudu III. ÚS 1996/13: „*Nejvyšší soud se s posouzením věci Ústavním soudem a s jeho právním názorem ztotožňuje, a proto odkazuje na odůvodnění Ústavního soudu ve zmíněném nálezu. Obecné soudy tak vyložily a aplikovaly vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tj. v konkrétním případě tak, že z různých možných výkladů zvolily ten, který je v souladu s právem Evropské unie, zejména v souladu s pravidly stanovenými ve [Směrnici 90/314]. Limit pojistného plnění sjednaný v pojistné smlouvě mezi cestovní kanceláří a pojišťovnou nemůže omezovat právo spotřebitele, který uzavřel s cestovní kanceláří smlouvu o zájezdu podle zákona č. 159/1999 Sb. na zaplacení celé částky uhrazené za zájezd vůči pojišťovně.*“

V ostatních rozhodnutích již Nejvyšší soud zachoval svou výkladovou linku a svou argumentaci oproti rozhodnutí 23 Cdo 2221/2015 ani příliš nerozšířil. V usnesení 23 Cdo 4545/2014 pouze dovedl, že smlouva mezi CK a pojišťovnou není smlouvou spotřebitelskou, protože smluvními stranami nejsou spotřebitel a dodavatel.

Jak tedy plyne z výše uvedené judikatury českých soudů, právní řád ČR je možné vyložit ve smyslu cíle a účelu Směrnice 90/314. Z pohledu evropského práva a jeho implementace do českého právního řádu je významná zejména judikatura Ústavního a Nejvyššího soudu o přednosti eurokonformního a ústavněkonformního výkladu právních norem *in favorem conventionis*. Právní spory také otevřely diskuzi, jaké jsou hranice eurokonformního výkladu a jestli může být eurokonformním výkladem právo dotvářeno.¹⁵⁸ Z výsledku sporů je nasnadě, že to v praxi možné je, protože tento postup nebyl metodicky odmítnut ani v ústavněprávní rovině.

Právní spor mezi pojišťovnami a zákazník CK cestovních kanceláří také podhalil, jak jsou jednotný výklad práva a jednotná judikatura zásadní pro právní jistotu všech aktérů na trhu. Tentokrát soudy svým eurokonformním a „prospotřebitelským“ výkladem uchránily stát jak před řízením pro nesplnění povinnosti podle čl. 258 an. SFEU, tak

¹⁵⁸ Tímto problémem se v německém kontextu zabýval také STAUDINGER, Ansgar. *Insolvenzabsicherung bei Pauschalreisen. RRA (ReiseRecht aktuell)*. 2012(3), s. 106-109.

i před tím, že by se zákazníci CK domáhali náhrady škody za nedostatečné provedení Směrnice na státu. Nejasnosti v právní úpravě by však do budoucna neměly být řešeny judikatorně, ale ideálně by jim mělo být předcházeno přijímáním jasných a koherentních zákonů.

Přestože ve výše popsanych sporech šlo o vyřešení veskrze právní otázky rozsahu pojistného plnění, přitáhly pozornost nejen aktérů na trhu s cestovními službami, ale i široké veřejnosti. Byla jim věnována nezanedbatelná mediální pozornost.¹⁵⁹ Spory mezi spotřebiteli a pojišťovnami se také důkladně zabývalo Ministerstvo pro místní rozvoj, které má problematiku cestovního ruchu a Zákon 159/1999 v gesci. Již v průběhu právních sporů podpořilo MMR „prospotřebitelskou“ interpretaci Zákona 159/1999¹⁶⁰ a poskytlo zákazníkům CK v soudních řízeních své podpůrné stanovisko.¹⁶¹

3.5. Novela Zákona 159/1999

Spory také přiměly MMR k přípravě novely Zákona 159/1999 – zákona č. 341/2005 Sb. (dále též „velká novela“), která měla za cíl upřesnit rozsah plnění pojišťoven v případě úpadku CK. Novela č. 341/2015 Sb. nebyla první novelou Zákona 159/1999. Zákon prošel několika novelami již před „velkou novelou“.¹⁶² Předchozí změny zákona byly však spíše změnami dílčími.¹⁶³

¹⁵⁹ *Stoprocentní odškodnění po krachu cestovky je mýtus, říkají pojišťovny* [online]. 2012 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: https://finance.idnes.cz/upadek-cestovky-a-odskodneni-di6-poj.aspx?c=A120327_162209_poj_sov;

ÚS: Pojišťovny musí při krachu cestovní kanceláře vyplácet plnou cenu zájezdu [online]. 2015 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1558662-us-pojistovny-musi-pri-krachu-cestovni-kancelare-vyplacet-plnou-cenu-zajezdu>;

Rukojmími cestovky se po krachu místo turistů stávají pojišťovny [online]. 2015 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: https://ekonomika.idnes.cz/pojistovny-nechteji-vyplacet-plnou-cenu-zajezdu-za-zkrachovale-cestovky-15i-ekonomika.aspx?c=A150805_171608_ekonomika_nio.

¹⁶⁰ Tento krok byl logický, protože pojišťovny postavily svou právní argumentaci na tom, že stát, a tedy i MMR jakožto předkladatel zákona, nezvládl implementovat Směrnici 90/314 řádně, a proto je to stát, který musí klientům CK plnit v případě přesažení pojistného limitu.

¹⁶¹ Op. cit. DVOŘÁKOVÁ, Klára. *Význam rozsudků soudů ČR při zajištění nároků klientů v případě úpadku cestovní kanceláře*, s. 120.

¹⁶² Jednalo se o novely: zákon č. 39/2004 Sb. (s účinností od 1. 4. 2004), zákon č. 37/2004 Sb. (s účinností od 1. 1. 2005), zákon č. 57/2006 Sb. (s účinností od 1. 4. 2006), zákon č. 214/2006 Sb. (s účinností od 1. 8. 2006), zákon č. 130/2008 Sb. (s účinností od 1. 7. 2008), zákon č. 301/2009 Sb. (s účinností od 1. 1. 2010) a zákon č. 89/2012 Sb. (s účinností od 1. 1. 2014).

¹⁶³ Týkaly se např. změny cestovní agentury na živnost volnou, státního dohledu nad pojišťovnami, zahrnutí služeb, které jsou sestavené na základě individuálního požadavku zákazníka, do definice zájezdu, zařazení horské služby nebo šlo o změny spojené s přijetím nového občanského zákoníku.

Ministerstvo pro místní rozvoj začalo připravovat novelu Zákona 159/1999 již v roce 2012, tedy krátce potom, co přišla první vlna úpadků CK a s nimi spojené spory o náhradu nákladů vložených zákazníky CK do nákupu zájezdů. Změny navrhované ministerstvem pak směřovaly jednoznačně k odstranění výkladových pochybností o tom, že pojišťovny jsou povinny plnit zákazníkům neomezeně, tedy i nad rámec pojistného limitu.

Několik let připravovaná novela Zákona 159/1999 prošla v září roku 2015 schvalovacím procesem v Poslanecké sněmovně. Již od svého zrodu se ale setkala s obrovským nesouhlasem zejména ze strany zástupců pojišťoven a bankovních asociací.¹⁶⁴ Snaha o zavedení povinnosti pojišťoven plnit neomezeně se dočkala silné kritiky a bouřlivých reakcí. Ve chvíli, kdy pak pojišťovny začaly hromadně vypovídat nebo neprodulžovat pojistné smlouvy cestovním kancelářím¹⁶⁵, se ke kritice zákona přidaly i asociace reprezentující cestovní kanceláře¹⁶⁶. Cestovní kanceláře se totiž nastalou situací dostaly do bezvýhodné situace, která by mohla pro většinu z nich znamenat konec způsobilosti podnikat v cestovním ruchu. Cestovní kanceláře měly povinnost se pojistit, aby mohly nadále nabízet a prodávat zájezdy, ale neměly by u koho.

Tlak odborné veřejnosti a jednotlivých aktérů na Senát Parlamentu ČR byl tak enormní, že došlo k zásadní změně návrhu novely zákona.¹⁶⁷ Největší zásah se týkal obsahu § 6 až 8 zákona. Krizová situace vedla k tomu, že původní záměr zákonodárce upřesnit v zákoně povinnost neomezeného plnění pojišťovny v případě úpadku CK, se změnil na svůj pravý opak. Odsouhlasená novela přinesla následující změny do systému zajištění CK pro případ úpadku:

¹⁶⁴ Např. Česká asociace pojišťoven, Česká bankovní asociace.

¹⁶⁵ S odůvodněním, že je pro pojišťovny neakceptovatelné nabízet pojištění pro případ úpadku CK bez jakéhokoli limitu plnění a že, bude-li novela přijata, tento pojistný produkt nadále nebudou moci poskytovat s ohledem na povinnost jednat s péčí řádného hospodáře. Tento argument vycházel z přísné právní úpravy zákona o pojišťovnictví, který implementuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 *o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II)*, Úř. věst. L 335, 17.12.2009, s. 1–155.

Viz PŘIKRYL, Vladimír, ČECHOVÁ, Jana. *K limitu pojistného plnění pro případ úpadku cestovní kanceláře*. Právní rozhledy. 2017, č. 13-14, s. 501-502.

¹⁶⁶ Asociace cestovních kanceláří České republiky (ACK) a Asociace českých cestovních kanceláří a agentur (AČCKA).

¹⁶⁷ K procesu přijímání novely zákona v Parlamentu České republiky a k postoji jednotlivých profesních organizací k novele viz op. cit.: DOLEŽALOVÁ, Martina, PACHROVÁ, Stanislava, *Praktické dopady novely zákona 159/1999 Sb. na činnost cestovních kanceláří*, s. 79-81.

- Novela zavedla povinnost CK a pojišťovny sjednat pojištění tak, aby sjednaný limit pojistného plnění činil alespoň 30% ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů, přičemž pojišťovny budou nadále muset uspokojit nároky zákazníků jen do výše tohoto pojistného limitu. Zbylé prostředky pak uhradí garanční fond, který MMR pro tyto případy v budoucnu vytvoří.

Paragraf 8 odst. 2 zákona 159/1999 tak ve své nové podobě zní: „*Cestovní kancelář a pojišťovna jsou v případě sjednání pojištění povinny sjednat toto pojištění v rozsahu § 6 tak, aby sjednaný limit pojistného plnění činil minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, minimálně 30% těchto tržeb v předchozím roce. Cestovní kancelář je povinna udržovat v průběhu trvání pojištění limit pojistného plnění v takové výši, aby v případě pojistné události byly uspokojeny veškeré nároky zákazníků podle § 6. Pojišťovna je povinna uspokojit nároky zákazníků vyplývající z § 6 až do výše sjednaného limitu pojistného plnění.*“. Poslední dvě věty jsou pak přidané novelou Zákona 159/1999.

Novela v této souvislosti zavádí také spoluodpovědnost pojišťovny a CK za stanovení správné výše limitu pojistného plnění. Odpovědnost za udržování jeho výše v požadované relaci je ale jen na cestovní kanceláři. Tato úprava reflektuje fakt, že pojišťovny získávají informace o podnikání CK se zpožděním a nemají dostatečné personální kapacity na kontrolu hospodaření CK. Pojišťovny tedy neponesou odpovědnost za to, zda je vybíraná pojistná částka opravdu 30% z tržeb.

- Alternativou k pojištění proti úpadku se stane nově zavedený institut bankovní záruky (§ 8b):

§ 8b

(1) Pokud cestovní kancelář nemá sjednané pojištění záruky pro případ úpadku, je povinna sjednat bankovní záruku, která zabezpečí zákazníkovi na vrub cestovní kanceláře nebo třetí osoby právo na stejné plnění jako při pojištění pro případ úpadku podle § 6 odst. 1 a § 7.

(2) Na banku, která vystavila bankovní záruku, bankovní záruku a její použití se vztahují požadavky podle § 6 odst. 3, 4 a 6, § 7, 7a, § 8 odst. 1, 2 a 4, § 8a odst. 2 až 4 a § 9 odst. 2 písm. a).

(3) [...]

Jak vyplývá z odst. 2, bankovní záruka zabezpečí klientovi plnění ve stejném rozsahu, jako kdyby byla CK pojištěna pro případ úpadku. Bude se tedy jednat o záruku na omezenou částku. Bankovní záruka se v obecné rovině řídí ustanoveními občanského zákoníku o finanční záruce.¹⁶⁸ Pro srovnání lze uvést, že v českém právním řádu se možnost nahradit povinné pojištění bankovní zárukou či jinou formou zajištění objevuje poměrně vzácně.¹⁶⁹

Otázkou tak také zůstává, nakolik bude tato alternativa pojištění v praxi využívána.¹⁷⁰ Vzhledem k tomu, že banky nedisponují dostatečným personálním a technickým aparátem na to, aby zajistily repatriace zákazníků CK ze zahraničí, byl institut bankovní záruky koncipován jen jako alternativa k pojištění pro ty CK, které pořádají zájezdy výhradně na území ČR. Podle informací poskytnutých Ministerstvem banky tento produkt zpravidla nenabízejí a není tak využíván.¹⁷¹

V zákoně se pak objevují i další dílčí změny, např.:

- Právo na pojistné plnění vznikne i v případě, že je úpadek CK způsoben úmyslně (§ 6 odst. 4 písm. b). Tato změna reflektuje recentní judikaturu SDEU ve věci *Blödel-Pawlik*.
- Je stanovena informační povinnost CK při změně pojistného rizika, zejména při zvýšení tržeb z prodeje zájezdů (§ 8a).¹⁷²

Při pohledu na tuto „velkou“ novelu Zákona 159/1999 je evidentní, že se zákonodárci nezdařil původní záměr zachovat pojistné riziko na bedrech pojišťoven. Ministerstvo pro místní rozvoj naopak ustoupilo tlaku pojišťoven a cestovních kanceláří a do novely včlenilo omezený limit plnění. Za náhradu plnění nad tento limit bude napříště zodpovědný garanční fond.

¹⁶⁸ § 2029 an. občanského zákoníku.

¹⁶⁹ Některé příklady bankovní záruky v českém právním řádu viz op. cit. DOBIÁŠ, Petr. *Srovnání pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře s právní úpravou povinných pojištění odpovědnosti*, s. 98.

¹⁷⁰ *Bankovní garance – možnost pouze teoretická* [online]. 2016 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <http://www.ttg.cz/bankovni-garance-moznost-pouze-teoreticka/>.

¹⁷¹ Telefonická konzultace ze dne 19. 2. 2018 s Ing. Trnkovou z odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj.

¹⁷² Jak uvádí DOBIÁŠ (op. cit., pozn. pod čarou č. 113), jedná se o upřesnění informační povinnosti, která pro CK v obecné rovině vyplývá z § 2790 občanského zákoníku.

Z pohledu zájmů spotřebitelů je tak výhra nad pojišťovny v předchozích soudních případech ohledně rozsahu pojistného plnění Pyrrhovým vítězstvím. Výsledná novela Zákona 159/1999 chrání totiž spíše zájmy pojištěných.¹⁷³ Novela Zákona 159/1999 samozřejmě nemění nic na řešení sporů vzniklých za předchozí právní úpravy. Systém zajištění klientů se však touto novelou značně zkomplikoval a zneřehlednil. Klienti se již nemohou domáhat plnění přímočaře na pojišťovně, která by měla povinnost uhradit veškeré jejich nároky. *Pro futuro* bude tedy velmi záležet na tom, jak funkční bude nově vzniklý garanční fond.

Zároveň je otázkou, jak budou řešeny případy úpadku cestovních kanceláří v mezidobí, než garanční fond vznikne. S jeho legislativním „podchycením“ je počítáno až v roce 2018 v rámci novely Zákona 159/1999, která implementuje Směrnici 2302/2015 do českého právního řádu.¹⁷⁴ Z toho vyplývá, že než bude garanční fond operativní, uběhnout (i při optimistickém odhadu) nejméně 3 letní sezóny. Je počítáno s tím, že plnění z garančního fondu nebude v nejbližší době třeba, neboť přísnější kontrola výpočtu pojistného limitu zavedená „velkou“ novelou by měla předcházet případům překročení pojistného limitu. Jestli však bude přísnější kontrola uzavírání pojistných smluv a výpočtu pojistného rizika dostatečná, ukáže jen čas. Pokud tomu tak bude a zákazníci CK budou dostatečně chráněni pojištěním proti úpadku, nabízí se otázka, zda je garanční fond nutný. Dvojití zajištění v podobě pojištění/bankovní záruky a příspěvků do garančního fondu povede k zvýšení nákladů cestovních kanceláří a tím zřejmě i k zvýšení cen zájezdů.¹⁷⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj tak už ve svých vyjádřeních k připravované novele Zákona 159/1999 uvádí, že jakmile bude částka v garančním fondu dostatečná, je možné, že výběr příspěvků zastaví.¹⁷⁶

¹⁷³ SELUCKÁ, Markéta. *Limit pojistného plnění pro případ úpadku cestovní kanceláře a ochrana spotřebitele*. Právní rozhledy. 2017, č. 7, s. 249-252. *Contra* viz PŘIKRYL, Vladimír, ČECHOVÁ, Jana. *K limitu pojistného plnění pro případ úpadku cestovní kanceláře*. Právní rozhledy. 2017, č. 13-14, s. 501-502.

¹⁷⁴ K novele Zákona 159/1999, která provádí Směrnici 2015/2302 viz Kapitola pátá.

¹⁷⁵ OSÚCH, Jan. *TZ Dovolené podrazí, důvodem je chystaný Garanční fond* [online]. 2017 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.ackcr.cz/tiskove-zpravy/tz-dovolene-podrazi-duvodem-je-chystany-garancni-fond/>,

Contra: MMR - K POPLAŠNÝM ZPRÁVÁM ASOCIACE CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ NENÍ DŮVOD [online]. 2017 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Medialni-reakce/K-poplasmym-zpravam-Asociace-cestovnich-kancelari-neni-duvod>.

¹⁷⁶ Op. cit. MMR - K POPLAŠNÝM ZPRÁVÁM ASOCIACE CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ NENÍ DŮVOD.

Na druhou stranu by se dalo říci, že pokud systém několikerého zajištění bude fungovat dobře, postavení klientů se nemusí s novelou zhoršit. Česká republika ustanovením garančního fondu vlastně zavede dvojí ochranu klientů cestovních kancelářů – pojištěním/bankovní zárukou a garančním fondem.

Budoucnost ukáže, jak funkční a efektivní tento systém bude. Musí být natolik pružný, aby zajistil okamžité repatriace klientů ze zahraničí, a zároveň musí pokrývat veškeré náklady, které klienti do nákupu souborných služeb vložili – tak, jak to vyplývá ze Směrnice 90/314.

4. ČTVRTÁ KAPITOLA

Směrnice 90/314 byla přijata v roce 1990 a reflektovala tehdejší situaci na trhu s cestovními službami. Za uplynulé (téměř) tři dekády však trh prodělal nebyvalé změny zapříčiněné prudkým rozvojem internetu a nákupů online, liberalizací letecké dopravy a nástupem nízkonákladových leteckých společností. V době, kdy byla Směrnice 90/314 přijata, si turisté pořizovali své dovolené v kamenných provozovnách cestovních kanceláří výběrem z předpřipravených balíčků cestovních služeb. V dnešní době jsou již cestující aktivnější a samostatnější. Sami si vyhledávají informace, nakupují přes internet a kombinují služby od jednotlivých poskytovatelů. Tradiční předpřipravené balíčky cestovních služeb už tvoří jen necelou čtvrtinu trhu s cestovními službami.¹⁷⁷ Více než polovina Evropanů si pořizuje jednotlivé cestovní služby samostatně (tzv. „samostatné cestovní služby“¹⁷⁸).¹⁷⁹ Další zhruba čtvrtina cestovatelů volí tzv. „cesty s kombinovanou přípravou“ – cestovní služby poskládané „na míru“ podle preferencí kupujícího buďto jedním dodavatelem, nebo několika dodavateli navzájem propojenými procesy asistované rezervace.¹⁸⁰ Cestovní služby se zařadily mezi nejoblíbenější produkty pořizované online¹⁸¹ a vznikli noví internetoví poskytovatelé cestovních služeb¹⁸², nové internetové platformy¹⁸³ a internetové rezervační systémy¹⁸⁴.

Mezi obchodníky se zařadila řada nových subjektů, které buďto poskytují služby cestovního ruchu samostatně, nebo je spotřebiteli pomáhají seskupit do vlastních balíčků. Prodej těchto služeb se tak dostává do jakési šedé zóny a není jisté, zda se

¹⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC*, SWD(2013) 263 final, 09. 07. 2013, s. 65.

¹⁷⁸ Například let, ubytování nebo pronájem auta, které jsou zakoupeny samostatně, a ne v kombinaci s jinou službou.

¹⁷⁹ V některých zemích je toto procento ještě daleko vyšší – zejména v Belgii, Itálii, Portugalsku a Španělsku. Více na: BEUC, *Revision of the Package Travel Directive, Commission proposal COM (2013) 512, BEUC Position*, ref.: X/2013/082, 29. 11. 2013, s. 6.

¹⁸⁰ Op. cit. EUROPEAN COMMISSION, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - IMPACT ASSESSMENT*.

¹⁸¹ *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou, kterou se mění nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a kterou se zrušuje směrnice Rady 90/314/EHS*, postup 2013/0246/COD, COM (2013) 512 final, 09. 07. 2013, s. 3.

¹⁸² Expedia, Opodo, e-dreams...

¹⁸³ Booking.com, Tripadvisor...

¹⁸⁴ Booking.com, Venere.com, HRS.com, LateRooms.com, Hotel.de, Bookassist.com...

na něj vztahují požadavky pro ochranu spotřebitele stanovené ve Směrnici 90/314 jako např. povinnost pojištění proti úpadku.¹⁸⁵ Nastává tak nežádoucí situace, kdy si konkurují subjekty nabízející obdobné služby, tyto subjekty ale musí splnit odlišné podmínky a podléhají odlišným pravidlům. To narušuje hospodářskou soutěž a ohýbá trh. Nežádoucí se tento stav ukázal také z pohledu spotřebitelů. Nezanedbatelné procento spotřebitelů nakupujících své dovolené přes internet se domnívá, že se na takto zakoupené cesty vztahuje režim ochrany podle Směrnice 90/314.¹⁸⁶ Tyto služby však často spadají mimo její působnost. Následkem toho se nedostane ochrany zhruba 120 milionům Evropanů využívajícím možnosti nákupu cestovních služeb odděleně.¹⁸⁷ Dalším problémem původní Směrnice 90/314 bylo, že některá její ustanovení s postupným přesunem nabídek na internet zastarala nebo ztratila význam a tvoří teď zbytečné překážky fungování trhu.¹⁸⁸

Výše uvedená situace se ukázala jako naprosto nevyhovující. Bylo tedy nutné úpravu ve Směrnici 90/314 novelizovat a přijmout novou. Původně bylo zamýšleno inkorporovat právní úpravu souborných služeb do revidované Směrnice 2011/83/ES (Směrnice o právech spotřebitelů), a to spolu s dalšími 7 spotřebitelskými směrnici.¹⁸⁹ Od tohoto kroku však bylo upuštěno a Směrnice o právech spotřebitelů pak místo plánovaných osmi sjednotila úpravu pouhých čtyř směrnic. Směrnice 90/314 tak musela být novelizována samostatně.

¹⁸⁵ Nejistota ohledně toho, jestli moderní způsoby kombinování cestovních služeb spadají do působnosti Směrnice, panuje i přesto, že Soudní dvůr v roce 2002 judikoval v rozsudku *Club Tour* (C-400/00), že se Směrnice vztahuje nejen na předem předpřipravené „balíčky“ služeb, ale i na souborné služby, které jsou cestovní kanceláři organizovány nebo sestaveny na přání spotřebitele před uzavřením smlouvy.

¹⁸⁶ Studie o újmě spotřebitele odhalila, že problémy s kombinacemi služeb jsou častější a spotřebitele poškozují více než problémy týkající se tradičních souborných služeb, na něž se Směrnice jednoznačně vztahuje. Zároveň 80% spotřebitelů, kteří si zakoupili cesty s kombinovanou přípravou, věřilo, že jim bude v případě úpadku nějaké z těchto společností poskytnuta ochrana. Více na: LONDON ECONOMICS, *Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages, Final Report to The European Commission – Health and Consumers DG*, [online], November 2009 [cit. 2018-01-21], s. 76 a 129. Dostupné z: <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/28-Study-on-Consumer-Detriment-in-the-area-of-Dynamic-Packages.pdf>.

¹⁸⁷ EUROPEAN COMMISSION, Press Release: ‘*Commission Acts To Improve Consumer Rights For 120 Million Holiday Makers*’. [online], 09. 07. 2013 [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/growth/content/commission-acts-improve-consumer-rights-120-million-holiday-makers-0_en.

¹⁸⁸ To platí zejména pro zastaralé požadavky na informace poskytované spotřebiteli (např. zvláštní požadavky na brožury nebo rezervace last-minute).

¹⁸⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - European Contract Law and the revision of the acquis: the way forward*, COM (2004) 651 final, [online], 11. 10.2004, s. 3 [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0651:FIN:EN:PDF>.

4.1. Směrnice 2015/2302

První snahy o revizi Směrnice 90/314 lze datovat již do roku 2007.¹⁹⁰ Poté následovalo několik let studií¹⁹¹, vyjednávání a konzultací s experty i organizacemi zastupujícími zájmy spotřebitelů, poskytovatelů cestovních služeb, pojišťoven, insolvenčních správců aj.

Komise vycházela z několika pracovních variant, jak přispět k lepšímu fungování trhu v odvětví souborných služeb a dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitelů. Kromě variant zachování statusu quo a přijetí nové směrnice nahrazující Směrnici 90/314 padly i návrhy jako zachovat Směrnici v současné podobě a doplnit ji o (právně nezávazné) pokyny; zrušit Směrnici 90/314 bez náhrady nebo modernizovat Směrnici 90/314 a zahrnout do ní souborné služby „jednoho obchodníka“, nikoli však služby prodávané „víceru obchodníky“ (cesty s kombinovanou přípravou).¹⁹² Nejvhodnější variantou se však ukázalo být přijetí nové směrnice.

Návrh nové „směrnice o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou“ představila Komise v roce 2013.¹⁹³ K návrhu se vyjádřila celá řada organizací zastupujících zájmy zainteresovaných stran. Jejich pohledy se u řady témat značně rozcházely.¹⁹⁴ Vzácně se však shodly s evropskými zákonodárci, že novelizovat úpravu ve Směrnici je potřeba.

¹⁹⁰ Op. cit. EUROPEAN COMMISSION, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT*.

¹⁹¹ Zásadní byla například studie *Study on consumer detriment in the area of dynamic packages* z listopadu 2009 (op. cit.).

¹⁹² *PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ NÁVRH SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou, kterou se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a kterou se zrušuje směrnice Rady 90/314/EHS*, SWD/2013/0264 final, 09. 07. 2013, s. 5.

¹⁹³ Op. cit. *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou, kterou se mění nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a kterou se zrušuje směrnice Rady 90/314/EHS*.

¹⁹⁴ Příkladem může být například názor na rozšíření působnosti Směrnice 2015/2302 na cesty s kombinovanou a asistovanou přípravou. Spotřebitelské organizace jako The European Consumer Organisation BEUC uvítaly záměr rozšířit ochranu spotřebitelů i na dříve nezahrnuté způsoby prodeje. Naopak organizace HOTREC reprezentující názor hotelů a pohostinských zařízení varovala proti rozšíření působnosti Směrnice z obavy, že zahrnutím platforem s ubytovacími službami (např. *Booking.com*, *Expedia* a *HRS*) se zvýší náklady těmto platformám. Vzhledem k poměrně dominantnímu postavení těchto platforem na trhu s ubytovacími zařízeními si mohou dovolit přenést veškeré náklady spojené se Směrnici 2015/2302 na samotné hotely například formou zvýšení cen za inzerci.

Nová Směrnice 2015/2302 byla přijata 25. listopadu 2015. Bezproblémový proces zrodu ji však ani po letech příprav nečekal – v Evropském parlamentu byla Směrnice podrobena dohromady 133 pozměňovacím návrhům a jejímu přijetí předcházelo konání pěti dialogů.¹⁹⁵ Směrnice 2015/2302 rozšířila úpravu služeb cestovního ruchu ve Směrnici 90/314 a přizpůsobila ji podmínkám 21. století. Předchozí Směrnici 90/314 zrušila.¹⁹⁶ Členské státy měly za úkol provést směrnice právní úpravu do národního právního řádu do 1. ledna 2018 a zajistit její účinnost do 1. července 2018.

Na rozdíl od Směrnice 90/314, kde byla použita *metoda minimální harmonizace*,¹⁹⁷ je však Směrnice 2015/2302 založená na tzv. *metodě úplné aproximace*.¹⁹⁸ To znamená, že členskému státu není umožněno přijmout nebo ve vnitrostátním právu ponechat úpravu odlišnou od té ve Směrnici, a to dokonce ani tehdy, je-li tato úprava přísnější než ta směrnice. Rozdíl mezi oběma metodami harmonizace je v praxi poměrně zásadní. V případě minimální harmonizace ve Směrnici 90/314 si mohly státy jako např. Německo nebo Rakousko, které mají ve vnitrostátním právu tradičně zakotvenu vysokou míru ochrany spotřebitele, ponechat svůj přísnější vnitrostátní standard.¹⁹⁹ Musely pouze doložit, že je splněna minimální míra ochrany spotřebitele předvídaná Směrnici 90/314. V případě úplné harmonizace tomu tak být nemůže. Státy se nemohou od obsahu směrnice odchýlit, a to ani přijetím přísnější úpravy. Členské státy tak nesmějí v rámci svého vnitrostátního práva ponechat v platnosti ani zavádět ustanovení odchylná od ustanovení směrnice. Toto pravidlo ovšem platí pouze v oblasti působnosti Směrnice a jsou z něj určité výjimky²⁰⁰. Je-li určitá problematika z působnosti Směrnice vyloučena, členské státy si v této oblasti mohou nadále ponechat v platnosti (nebo přijmout) vlastní právní úpravu.²⁰¹

¹⁹⁵ KRÁLOVÁ, Renata, *Nová směrnice EU o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách – Co je nového a co zůstává?*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016, s. 30.

¹⁹⁶ Článek 29 Směrnice 2015/2302.

¹⁹⁷ Článek 8 Směrnice 90/314.

¹⁹⁸ Článek 4 Směrnice 2015/2302.

¹⁹⁹ Například v oblasti odpovědnosti za škodu. Viz TONNER, Klaus. *Kommt die Vollharmonisierung auch im Pauschalreiserecht?*, Editorial. *ReiseRecht aktuell*. 2009(3),17.

²⁰⁰ Směrnice 2015/2302 umožňuje odchylky od své úpravy například v článku 12 odst. 5, který povoluje členským státům odlišně upravit právo spotřebitele odstoupit od smlouvy uzavřené mimo obchodní prostory.

²⁰¹ Členské státy mohou také rozšířit směrnice úpravu i na oblasti vyloučené z působnosti Směrnice. V článku 13 odst. 1 Směrnice je ČS umožněno vztáhnout úpravu odpovědnosti nejen na pořadatele, ale i na prodejce. V 21. bodu odůvodnění preambule Směrnice je ČS umožněno, aby směrnice právní úpravu analogicky použily i na smlouvy, které nejsou v působnosti Směrnice (např. prodej samostatných služeb cestovního ruchu nebo souborných a spojených služeb kratších než 24 hodin, které nezahrnují

Negativní zkušenosti s předchozí roztržštěností vnitřního trhu,²⁰² stejně tak jako rozvoj nových způsobů prodeje a snaha zajistit jednotnou ochranu spotřebitelů nakonec vedly k rozhodnutí zvolit metodu úplné harmonizace.²⁰³ Ratiem této změny pak je, že se sníží náklady podniků nabízejících služby přes hranice, pokud budou muset splnit stejné podmínky ve všech zemích, kde podnikají.²⁰⁴ Zvýší se také komfort spotřebitelů a jejich ochota nakupovat zahraniční služby, protože se nebudou muset obávat snížení míry své ochrany nákupem v zahraničí. Úplná metoda harmonizace však přináší nejen zvýšený komfort spotřebitele, ale v mnoha případech i riziko zhoršení jeho postavení. Jak již bylo výše zmíněno na příkladech Rakouska a zejména Německa, vnitrostátní úprava, která je ke spotřebitelům příznivější než ta směrnice, se nejspíše bude muset přizpůsobit nižší ochraně ve Směrnici.²⁰⁵

I přestože se postavení spotřebitelů může v některých případech zhoršit, záměr Směrnice 2015/2302 může být naplněn. Prvořadým účelem Směrnice je totiž podpořit fungování vnitřního trhu sjednocením podmínek a odstraněním odlišností národních právních řádů, nikoli bezpodmínečné zvýšení míry ochrany spotřebitele. Požadavek ochrany spotřebitele se sice objevuje v článku 1, který vymezuje účel Směrnice, objevuje se tam však pouze ve spojení s imperativem dosažení co možná nejjednodušší vysoké úrovně ochrany spotřebitele metodou sblížení národních předpisů.²⁰⁶ Zdá se tak, že se evropský zákonodárce snaží v první řadě aproximovat právní řády

ubytování, nebo jsou zprostředkovávány na neziskovém základě, omezené skupině cestujících a pouze příležitostně.)

²⁰² Čtvrtý bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²⁰³ Snahy o zavedení úplné harmonizace do směrnic na ochranu spotřebitele jsou součástí dlouhodobější strategie Komise. Podobně byla předtím úplně harmonizována např. Směrnice o právech spotřebitelů.

²⁰⁴ Dodatečné náklady jinak mohou vznikat z různých požadavků na informace (a z případné potřeby přetisknout propagační materiály), odlišných oblastí působnosti právní úpravy, rozdílů mezi režimy pro zajištění pro případ úpadku a odlišných vnitrostátních pravidel upravujících odpovědnost.

²⁰⁵ Mezi příklady, kdy se členské státy rozhodly pro přísnější vnitrostátní pravidla pro souborné cesty, než jsou ta stanovená ve Směrnici 90/314 a 2015/2302, patří následující příklady:

V Maďarsku a Rakousku rozšířili působnost Směrnice i na cesty, které jsou kratší než 24 hodin.;

V Německu je uplatňována objektivní odpovědnost organizátora zájezdu. Podle návrhu Směrnice 2015/2302 odpovídá organizátor jen za zavinění.;

V Rakousku je možné zvýšit cenu zájezdu z důvodu nových okolností (změny kurzu, zvýšení poplatků, daní, zdražení dopravy apod.) pouze u zájezdů zarezervovaných více než 2 měsíce před plánovaným odjezdem, v Německu více než 4 měsíce před odjezdem; některé státy omezily právo organizátora zvýšit cenu zájezdu procentní částkou (V Bulharsku a Německu stanovili strop 5%, na Kypru dokonce 2% - všechny jsou nižší, než 10% navrhovaných Směrnicí 2015/2302.).

²⁰⁶ Článek 1 Směrnice 2015/2302 stanoví: „účelem této směrnice je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a k dosažení co možná nejjednodušší vysoké úrovně ochrany spotřebitele sblížením některých aspektů právních a správních předpisů [...]“. Další cíle Směrnice jsou uvedeny v ostatních bodech odůvodnění preambule Směrnice, např.: „[...] přizpůsobit rozsah ochrany vývoji [trhu], zvětšit transparentnost a poskytnout cestujícím a obchodníkům větší právní jistotu“.

a na spotřebitele je myšleno až v rámci tohoto cíle. Tento závěr vychází i ze zmocnění v primárním právu, na základě něhož je Směrnice přijatá - článek 114 SFEU umožňující Unii přijímat právní předpisy ke sbližování práva. Kromě článku 114 SFEU je právním východiskem pro úpravu ve Směrnici 2015/2302 také článek 169 SFEU²⁰⁷.

4.1.1. Osobní působnost Směrnice

Oproti Směrnici 90/314, která používá pojmu „spotřebitel“ s veškerou jeho ambivalencí, a oproti českému Zákonu 159/1999, který používá pojem „zákazník“, zavádí Směrnice 2015/2302 terminologii novou. Směrnice se vztahuje na služby, které jsou nakoupené „cestujícími“. Přestože je terminologie ve Směrnici 2015/2302 nová, změny oproti definici „spotřebitele“ ze Směrnice 90/314 jsou minimální (viz s. 10). Důvodem nahrazení původního pojmu „spotřebitel“ pojmem „cestující“ byla snaha odlišit subjekt Směrnice 2015/2302 od „spotřebitelů“ v ostatních spotřebitelských směrnicích.²⁰⁸ Pojem „cestující“ by se měl promítnout i do národních právních předpisů, a to proto, že Směrnice 2015/2302 počítá s úplnou harmonizací.

Párovými protějšky cestujícího již nejsou „organizátor“ a „prodejce“²⁰⁹, ale celá škála „obchodníků“ – pořadatelé a prodejci, obchodníci zprostředkovávající spojené cestovní služby a poskytovatelé cestovních služeb.²¹⁰

4.1.2. Věcná působnost Směrnice 2015/2302

Směrnice 2015/2302 se vztahuje na souborné služby, které jsou nabízeny cestujícímu, a na spojené služby (dále také „SCS“), které jsou cestujícímu zprostředkovávány.²¹¹

4.1.2.1. Rozšířená definice souborných služeb pro cesty, pobyty a zájezdy

Do působnosti Směrnice 2015/2302 spadají i nadále souborné služby (viz výše), stejně tak, jako byly součástí Směrnice 90/314. Koncept toho, co jsou souborné služby, byl v nové Směrnici rozšířen, aby pojal i moderní způsoby prodeje kombinací cestovních

²⁰⁷ Třetí bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²⁰⁸ Sedmý bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²⁰⁹ Článek 2 odst. 2 a 3 Směrnice 90/314.

²¹⁰ Definice těchto pojmů jsou v článku 3 odst. 7, 8 a 9 Směrnice 2015/2302.

²¹¹ Článek 2 odst. 1 Směrnice 2015/2302.

služeb. Znamenalo to zkomplikování a prodloužení definice souborných služeb,²¹² ale i její přiblížení situaci na trhu ve 21. století.

Co je tedy v definici souborných služeb nového oproti úpravě ve Směrnici 90/314?

Hlavní novinkou je zahrnutí tzv. *dynamických balíčků* do definice souborných služeb.²¹³ Dynamický balíček je kombinace služeb sestavených z jednotlivých položek (služeb cestovního ruchu) na základě přání zákazníka. Jde tedy o soubor služeb „šitý na míru“ cestujícímu. Nevyhovuje-li cestujícímu produkt, který je nabízen pořadatelem (nemůže-li například odcestovat v „katalogovou“ sobotu nebo nechce-li jet na dvanáctidenní turnus, ale pouze na pětidenní pobyt), ale přesto chce využít zkušeností, praxe nebo zajištění etablované cestovní kanceláře, pravděpodobně si nechá sestavit dynamický balíček cestovních služeb.²¹⁴ Tento příklad je tzv. *forfaitovým zájezdem*, dynamickým balíčkem od jednoho obchodníka („*one-trader packages*“). Existují však také dynamické balíčky *cesty s kombinovanou přípravou* („*combined travel arrangements*“). Jde o situace, kdy si sami cestující mohou sestavit služby od různých poskytovatelů. Stane se tak ale na jednom prodejním místě (nejčastěji jde o nákup přes jednu internetovou stránku) nebo zaplacením jedné souhrnné ceny. Pokud jde o služby pořízené na jednom prodejním místě, které nejsou za souhrnnou cenu, musí být tyto

²¹² Článek 3 odst. 2 Směrnice 2015/2302 stanoví, že: „*soubornými službami*“ [jsou] kombinace alespoň dvou rozdílných typů cestovních služeb pro účely téže cesty nebo pobytu, pokud:

a) | kombinaci těchto služeb provádí jeden obchodník, a to i na žádost nebo podle výběru cestujícího, ještě před uzavřením jediné smlouvy o veškerých službách; nebo

b) | bez ohledu na to, zda jsou uzavřeny samostatné smlouvy s jednotlivými poskytovateli cestovních služeb, jsou tyto služby: | i) | zakoupeny na jediném prodejním místě a byly vybrány předtím, než cestující souhlasí se zaplacením, | ii) | nabízeny, prodávány nebo účtovány za souhrnnou nebo celkovou cenu, | iii) | pro účely inzerce nebo prodeje označeny jako „souborné služby“ či obdobně, | iv) | kombinovány po uzavření smlouvy, již obchodník opravňuje cestujícího k výběru z různých typů cestovních služeb, nebo | v) | zakoupeny od samostatných obchodníků prostřednictvím propojených on-line rezervačních procesů, při nichž obchodník, s nímž byla uzavřena první smlouva, předá jméno, platební údaje a e-mailovou adresu cestujícího dalšímu obchodníkovi nebo dalším obchodníkům a s tímto obchodníkem nebo obchodníky je uzavřena smlouva do 24 hodin po potvrzení rezervace první cestovní služby.

Kombinace cestovních služeb, při níž se nanejvýš jeden typ cestovní služby podle bodu 1 písm. a), b) nebo c) kombinuje s jednou nebo více službami cestovního ruchu podle bodu 1 písm. d), nepředstavuje souborné služby, pokud tyto služby cestovního ruchu: | a) | nepředstavují významnou část hodnoty dané kombinace, nejsou inzerovány jako podstatná část kombinace ani jiným způsobem nepředstavují podstatnou část kombinace; nebo | b) | jsou vybrány a zakoupeny až po zahájení poskytování cestovní služby ve smyslu bodu 1 písm. a), b) nebo c).

²¹³ Poprvé definováno v (op. cit.): LONDON ECONOMICS, *Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages, Final Report to The European Commission – Health and Consumers DG*, bod 1.3 Studie, s. 4.

²¹⁴ Definici dynamických balíčků ve Směrnici 2015/2302 nenajdeme. Přesto se však jedná v odpovědi cestovního ruchu o hojně používaný termín. Viz PMU. *Patří dynamickým balíčkům budoucnost?*. Communication On-line Travel Business (COT business). 2017(10), s. 12-13.

služby vybrány předtím, než cestující souhlasí se zaplacením.²¹⁵ Dynamické balíčky jsou významným segmentem trhu, a to i proto, že stále méně cestujících je ochotno plánovat si čas své dovolené podle termínů a možností, které nabízí organizátor hromadných zájezdů. Zahrnutí dynamických balíčků do působnosti Směrnice ovšem není zásadní novinka. Již v roce 2002 judikovat SDEU ve věci *Club Tour*, že dynamické balíčky jsou „soubornými službami“ ve smyslu Směrnice 90/314. Směrnice 2015/2302 však obecně úpravu ve Směrnici 90/314 precizuje²¹⁶, a tak i problematiku dynamických balíčků řeší výslovně.

Stále platí (jako ve Směrnici 90/314), že, aby šlo o „souborné služby“, musí být zkombinováno 2 a více cestovních služeb pro účely téže cesty nebo pobytu. Výklad pojmu „cestovní služby“ najdeme v článku 3 odst. 1 (ve spojení s 17. a 18. bodem odůvodnění preambule) Směrnice a shoduje se s úpravou ve Směrnici 90/314. To platí s jedinou výjimkou. Novinkou je, že nově je mezi cestovními službami zahrnut *nájem motorového vozidla*. Pokud tak např. hotely doteď zajišťovaly služby ubytování + rent-a-car, budou nyní muset zpozornět, protože se bude jednat o soubor služeb, na nějž se vztahuje veškerá ochrana, vč. ochrany pro případ úpadku.

Z definice souborných služeb jsou pak vyjmuty nejen dlouhodobé jazykové kurzy (viz výše) a občasné zorganizované akce charitativních organizací, sportovních klubů nebo škol pro své členy, ale nově i „*cesty zakoupené na základě obecné smlouvy o pořádání pracovních cest mezi obchodníkem a jinou fyzickou či právnickou osobou, která jedná za účelem souvisejícím s její obchodní činností, podnikáním, řemeslem nebo povoláním*“²¹⁷. Směrnice 2015/2302 se tak neuplatní na cestovní služby zakoupené podnikatelem v rámci obecné (rámcové) smlouvy. Služební cesty, stejně tak jako prakticky celý segment Event marketingu (MICE²¹⁸), tak může být vyloučen z působnosti Směrnice. Tato změna je přínosem pro pořadatele tohoto druhu cest, protože nespádají-li tyto cesty do definice souborných služeb, nevztahuje se na ně ani povinnost zajistit ochranu spotřebitele proti úpadku pořadatele. Tato výjimka

²¹⁵ To prokazuje, že jsou tyto cestovní služby součástí jednoho rezervačního procesu. V praxi mohou být takové služby postupně vkládány do společného „nákupního košíku“ na jedné webové stránce.

²¹⁶ Toto lze demonstrovat např. na samotném rozsahu obou směrnic - Směrnice 90/314 upravuje problematiku souborných služeb v 10 člancích. Oproti tomu jich nová Směrnice 2015/2302 má 31.

²¹⁷ Článek 2 odst. 2 písm. c) ve spojení se sedmým bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²¹⁸ MICE je zkratka anglických slov: MEETINGS (schůzky, setkávání se), INCENTIVES (motivační cestovní ruch, teambuilding), CONFERENCES / CONGRESS / CONVENTION (kongresy a konference) a EVENTS / EXHIBITIONS (výstavy a akce).

z působnosti je z pohledu smyslu a cíle Směrnice logická. Zaměstnanci jsou chráněni již v rámci své pracovní smlouvy uzavřené se svým zaměstnavatelem a měli by tak ochranu zdvojenou. Přesto tato kategorie není zcela jednoznačná. Hranice mezi businesssem a volným časem může být mlhavá, např. pokud zaměstnavatel pořizuje cestu i pro rodiny zaměstnanců nebo když si zaměstnanec prodlouží služební cestu o následnou dovolenou.

Definice souborných služeb v článku 3 odst. 2 písm. b) bod v) obsahuje také tzv. „*click-through*“ balíčky. Jde o situace, kdy jeden poskytovatel služby (např. letecká společnost) zprostředkuje kontakt nebo pošle odkaz na jiného obchodníka (např. hostel nebo autopůjčovnu). Pokud si cestující koupí obě služby v rozmezí 24 hodin po sobě a oba obchodníci si mezi sebou předají údaje o zákazníkovi (cestující je tak na druhé webové stránce bude mít již předvyplněné), půjde také o souborné služby. Informacemi, které si obchodníci mezi sebou musí předat, jsou: jméno, platební údaje a e-mailová adresa cestujícího. Samotný odkaz na další služby jiných poskytovatelů nestačí k tomu, aby se jednalo o souborné služby. Předání informací o destinaci cesty a časech odjezdu a příjezdu také nestačí. Je tak poměrně jednoduché nastavit rezervační systémy tak, aby se obchodníci definici souborných služeb vyhnuli.²¹⁹

Další změnou je, že pokud budou obchodníci inzerovat svůj produkt jako „souborné služby“ (v českém kontextu „zájezd“), pak se o souborné služby bude jednat. Stejně tak tomu bude, pokud budou obchodníci používat název, který naznačuje úzkou vazbu mezi danými cestovními službami - například spojení „kombinovaná nabídka“, „all inclusive“ či „vše v jednom“.²²⁰

Směrnice 2015/2302 tedy stejně jako Směrnice 90/314 zahrnuje souborné služby. Koncepce těchto služeb je obdobná, prodělala spíše dílčí změny a Směrnice 2015/2302 je preciznější a podrobnější. Využití mezery v definici „souborných služeb“ a vyhnout se tak pravidlům ochrany spotřebitele, budou ale mít nyní obchodníci daleko složitější.²²¹

²¹⁹ Nepůjde-li o souborné služby, bude se ale pravděpodobně jednat o spojené služby (viz níže).

²²⁰ Desátý bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²²¹ Oblíbená praxe za původní úpravy byla např. založit formálně dvě společnosti, z nichž každá prodávala jednu ze služeb. Tyto společnosti mohly sídlit v jedné prostorách a spotřebitel mohl uzavřít smlouvu s oběma současně (jen na oddělených smlouvách). Tito obchodníci se tak vyhýbali přísným pravidlům pro pořádání souborných služeb.

V případě, že se nebude jednat o služby souborné, spadnou totiž cestovní služby nejspíše pod definici spojených cestovních služeb.

4.1.2.2. Nová oblast působnosti Směrnice – spojené služby

Do Směrnice 2015/2302 jsou kromě „stálice“ souborných služeb zahrnuty i spojené cestovní služby²²². Tyto služby budou z principu využívány spíše těmi cestujícími, kteří jsou samostatnější, sami si služby shánějí a v zahraničí se o sebe dovedou postarat. V podstatě jde o služby, které nenaplní definici souborných služeb, jsou kombinací alespoň dvou služeb cestovního ruchu zakoupených pro účely téže cesty nebo pobytu a které jsou sestaveny ze služeb různých poskytovatelů. Poměrně hojným příkladem je situace, když si cestující zakoupí letenku přímo od letecké společnosti a je mu nabídnuto ubytování v destinaci od jiného poskytovatele.

Spojená služba tak vznikne, když si cestující koupí službu od jednoho poskytovatele a v průběhu procesu objednávání, nákupu nebo po něm je mu „cíleným způsobem“ nabídnuta služba jiného poskytovatele pomocí odkazu na webová stránce nebo jiné podobné metody (např. v potvrzovacím e-mailu). Pokud si cestující pořídí i službu od druhého poskytovatele a učiní tak v rozmezí 24 hodin, půjde o spojené služby. Jestli je služba nabízena „cíleným způsobem“ se posoudí kazuisticky podle toho, jakým způsobem je na ni v konkrétním případě cestující upozorněn. Rozhodující v tomto případě může být i to, jestli je cestující na další služby přesměrován, popř. odkázán výslovně, nebo jestli se k nim dostane z vlastní iniciativy.²²³

Druhá varianta vzniku spojené služby je, že si cestující pořídí služby od odlišných poskytovatelů, tyto služby jsou však všechny inzerované ze stejného místa (z jedné

²²² Článek 3 odst. 5 Směrnice 2015/2302 je definuje jako: „alespoň dva různé typy cestovních služeb zakoupené pro účely téže cesty nebo pobytu, které nejsou soubornými službami, jejichž vyústěním je uzavření samostatných smluv s jednotlivými poskytovateli cestovních služeb, jestliže obchodník zprostředkovává:

a) | cestujícím při jediné návštěvě či kontaktu se svým prodejním místem samostatný výběr a samostatnou platbu každé jednotlivé cestovní služby; nebo

b) | cíleným způsobem pořízení alespoň jedné další cestovní služby od jiného obchodníka, a pokud je smlouva s tímto jiným obchodníkem uzavřena do 24 hodin po potvrzení rezervace první cestovní služby.

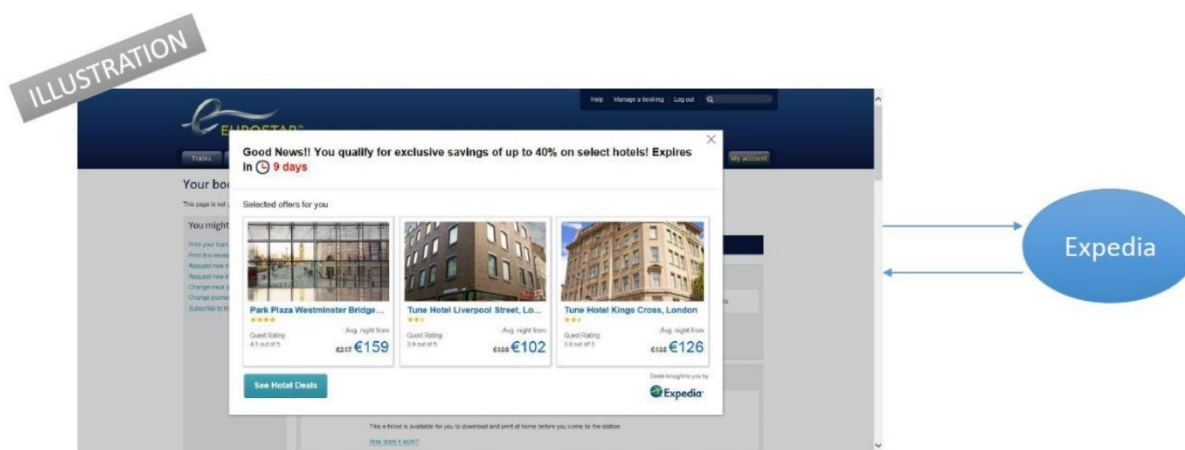
Pokud je zakoupen pouze jeden typ cestovní služby podle bodu 1 písm. a), b) nebo c) a jedna nebo více služeb cestovního ruchu podle bodu 1 písm. d), nejedná se o spojenou cestovní službu, pokud posledně jmenované služby nepředstavují významnou část hodnoty dané kombinace služeb a nejsou inzerovány jako podstatná část cesty nebo pobytu ani jiným způsobem nepředstavují jejich podstatnou část.“

²²³ Op. cit. Minutes – 3rd workshop z 25. října 2016, s. 16.

webové stránky se lze proklikem dostat na stránky individuálních prodejců). Tuto kategorii je nutno odlišit od výše popsaných „dynamických balíčků“, které jsou pro účely Směrnice 2015/2302 soubornými, nikoli spojenými službami.²²⁴

V praxi se bude posuzovat, jde-li o propojené webové stránky nebo o pouhé informativní odkazy, jejichž účelem není zprostředkování další smlouvy, ale podání informací cestujícímu (např. všeobecné doplňující informace o možnostech v letovisku nebo šikovné tipy²²⁵). Propojeným procesem asistované rezervace také nebude, když obchodník umístí na své stránky okno s personalizovanou reklamou, kterou generuje např. Google²²⁶, a to ani tehdy ne, když v něm bude vygenerována reklama na cestovní službu jiného obchodníka. Z výše řečeného je tak zjevné, že bude záležet na každém detailu rezervačního procesu, aby bylo možné určit, jedná-li se o souborné služby, spojené služby nebo samostatně zakoupené služby.

Ilustrační obrázky propojených webů zprostředkujících spojené služby:²²⁷



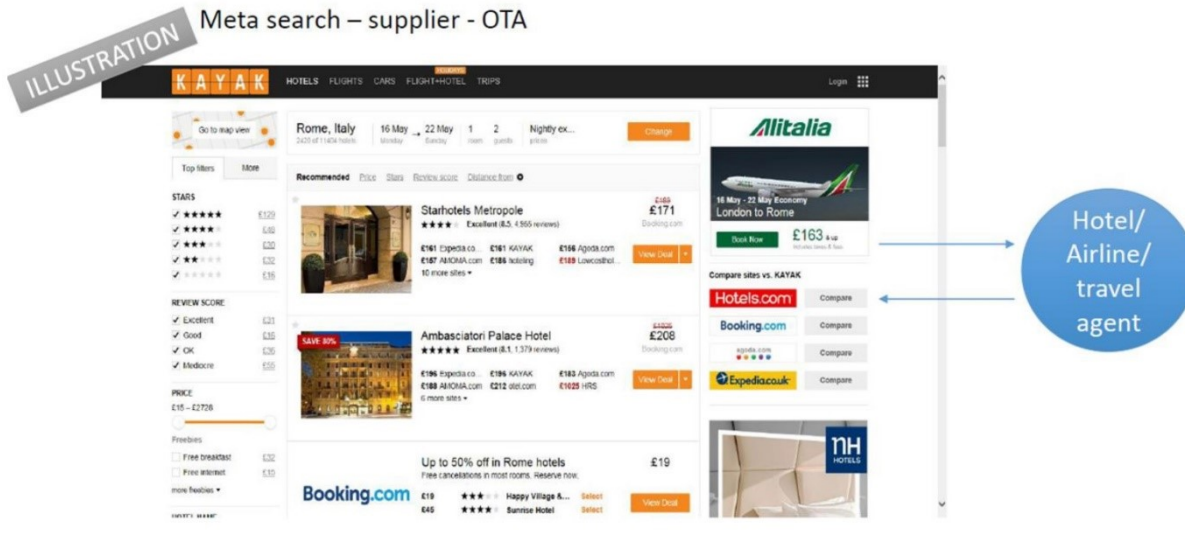
²²⁴ Rozdílem mezi nimi je, že za dynamické balíčky bude uhrazena souhrnná cena jednomu pořadateli nebo že budou vybrány na jedné stránce/jednom místě předtím, než cestující souhlasí se zaplacením. Srovnejte článek 3 odst. 2 a odst. 5 Směrnice 2015/2302.

²²⁵ Může jít o obecné informace o dalších cestovních službách, například když hotel nebo pořadatel akce na svých internetových stránkách uvede seznam všech subjektů poskytujících přepravu (a to zcela bez souvislosti s jakoukoli konkrétní rezervací), nebo může jít o „cookies“ nebo metadata používaná používaná k umístění reklamy (bod 12 odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302).

²²⁶ Způsoby cílení reklam na zákazníka jsou rozličné, ale ve zkratce jde o personalizaci reklamy na základě analýzy slov ve vyhledávání, zájmů zákazníka, demografických údajů a dalších kritérií.

²²⁷ Použité ilustrace Screenshots sent by the Member States to illustrate 'packages and LTAs' in the online world jsou získané z: *Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 25 October 2016*. [18-02-2018]. Dostupné z: ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46057.

Meta search – supplier - OTA



Koncepce spojených služeb je (jak lze odtušit z popisu výše) poměrně komplikovaná a definice v článku 3 odst. 5 Směrnice 2015/2302 bohužel ani při své rozsáhlosti a kazuističnosti nedovedla zahrnout a jasně od sebe odlišit veškeré eventuality nákupů služeb. Je tak na judikatuře soudů (a zejména Soudního dvora EU) tuto definici vyjasnit.

Pro praktickou ilustraci předchozí problematiky souborných a spojených služeb uvádí autorka několik příkladů²²⁸:

- Scénář 1: Cestující si pořídí ubytování a letenku do destinace a zaplatí za ně souhrnnou cenu.
- Scénář 2: Cestující si totéž pořídí na několika webech a za služby bude zaplacená souhrnná cena (bez ohledu na časové rozmezí nákupu, nebo zda-li/jak jsou weby propojené).
- Scénář 3: Cestující si v rozmezí 24 hodin totéž pořídí na webech, které jsou vzájemně propojené tak, že si mezi sebou předají jméno, platební údaje a e-mailovou adresu cestujícího.
- Scénář 4: Cestující si zakoupí na propojených webových stránkách ubytování a letenku v rozmezí 24 hodin a platby budou probíhat odděleně.
- Scénář 5: Cestující si v rozmezí 24 hodin zakoupí na různých, nepropojených webových stránkách ubytování a letenku. Platby budou probíhat odděleně.

²²⁸ Tyto příklady jsou značně zjednodušené, a mají proto omezenou vypovídající hodnotu. Právní posouzení v konkrétním případě bude záležet na dalších specifických detailech rezervačního procesu.

V prvních třech případech půjde o souborné služby. Ve Scénáři 4 se jedná o spojenou službu a Scénář 5 jsou dvě samostatné služby.²²⁹

Článek 19 odst. 4 Směrnice stanoví, že pokud podnikatel uzavře se zákazníkem smlouvu o poskytnutí služby cestovního ruchu, která je součástí SCS, musí o tom informovat podnikatele, který pro zákazníka zprostředkovává SCS. Obchodník zprostředkovávající SCS by tak měl mít dostatečné informace k tomu, aby určil, o jaký druh cestovních služeb se jedná. O tom, zda se jedná o souborné nebo spojené služby, by nově měli obchodníci cestujícího informovat ještě předtím, než cestující souhlasí s koupí daných cestovních služeb.²³⁰ Cestující by tak měli být ušetřeni náročných právních úvah, zda-li se jedná o souborné, spojené nebo samostatné služby a jaká je v tomto případě jejich ochrana při úpadku obchodníka.

Spojené služby jsou řešením pro situace, kdy služby nenaplní definici souborných služeb, ale zapojení prostředníka v nákupu a kombinování služeb je přesto značné. Jde o volnější režim a i ochrana spotřebitele je výrazně nižší než v případě balíčků. I když je procento cestujících nakupujících služby ve formě spojených služeb v EU malé,²³¹ individuálně poskládaným dovoleným je tak zajištěna alespoň nějaká forma ochrany.²³² Zahrnutím spojených služeb do Směrnice 2015/2302 tak bude podpořena spravedlivá hospodářská soutěž mezi subjekty poskytujícími podobné typy služeb, kteří ovšem dosud podléhaly diametrálně odlišné regulaci.

4.1.3. Ochrana pro případ platební neschopnosti ve Směrnici 2015/2302

Již při prvním pohledu na právní úpravu ochrany cestujících pro případ platební neschopnosti pořadatele ve Směrnici 2015/2302 je zjevné, že se úprava původně obsažená ve Směrnici 90/314 značně rozrostla. Vzhledem k rozsahu právní úpravy se

²²⁹ Další příklady v: *Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 25 October 2016*. [18-02-2018]. Dostupné z: ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46057.

²³⁰ Šestnáctý bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²³¹ Podle odhadů Evropské komise jsou 3% cest porížena jako spojené služby. Viz op. cit.: EUROPEAN COMMISSION, Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document on package travel and assisted travel arrangements.

²³² Z analýzy českého trhu provedené KPMG ČR vyplývá, že celková výše obratu českého trhu se SCS se pohybuje v rozmezí 3,5 - 5,5 mld. Kč ročně. Viz ŠPAČEK, Ondřej, CHALOUPKA, Radek. *Analýza trhu spojených cestovních služeb*. Communication On-line Travel Business (COT business). 2017(2), s. 12.

autorka rozhodla neuvádět v práci úplné znění článků Směrnice a bude na ně pouze odkazovat. Úplné znění pak čtenář může nalézt v Příloze 1 diplomové práce.

Směrnici 90/314 stačil jeden článek na to, aby státy zavázala zajistit „dostatečné záruky pro zajištění vrácení vložených prostředků“ a repatriaci spotřebitelů pro případ platební neschopnosti nebo úpadku organizátora. Ve Směrnici 2015/2302 se problematice věnují 3 Kapitoly (dohromady o čtyřech obsáhlých člancích) a několik bodů odůvodnění preambule Směrnice. Změnila se zejména míra preciznosti, s kterou evropský zákonodárce popsal jednotlivé alternativy, a také konkrétní provedení, protože do Směrnice přibyly nové druhy služeb a subjektů.

Tím, že byly do působnosti Směrnice 2015/2302 zahrnuty i spojené služby a definice souborných služeb byla rozšířena, rozrostl se i počet služeb cestovního ruchu, které musí být nyní chráněny pro případ úpadku jejich pořadatele (respektive obchodníka zprostředkovávajícího SCS). Toto je jistě pozitivní zpráva pro cestující, kteří budou chráněni v daleko více případech. Je to i pozitivní zpráva pro ty pořadatele souborných služeb, kteří doteď bojovali s konkurencí, která poskytovala obdobné plnění, na rozdíl od nich se ovšem nemusela nákladně zajišťovat proti úpadku. Odvrácenou stránkou mince naopak je, že každé opatření na ochranu spotřebitele něco stojí. V tomto případě půjde o náklady za pojištění pořadatelů nebo za příspěvky do garančního fondu. Tyto dodatečné náklady se zcela jistě projeví na konečných cenách souborných a spojených cestovních služeb.

Směrnice 2015/2302 také již nepoužívá pojmovou bipartici na platební neschopnost a úpadek, ale objevuje se v ní pouze termín platební neschopnost.²³³ Je však třeba podotknout, že materiální základ úpravy zůstává stále stejný. Nadále půjde o faktický stav, pro nějž není rozhodující výrok insolvenčního soudu.

²³³ Při implementaci Směrnice 2015/2302 do českého právního řádu však nejspíše bude zachován termín „úpadek“, který je podle insolvenčního zákona nadřazeným pojmem jak pro platební neschopnost, tak pro předlužení. Viz poznámky pod čarou 118 a 119.

4.1.3.1. Ochrana pro případ platební neschopnosti – pořadatelé souborných služeb

Článek 17 Směrnice

Stejně jako tomu bylo již za platnosti Směrnice 90/314, musí každý stát nadále zajistit, aby pořadatelé usazení na jeho území měli takové zajištění, které zaručí, že se cestujícím v případě úpadku pořadatele dostane náhrady veškerých jimi uskutečněných plateb a bude zajištěna jejich repatriace²³⁴ (článek 7 Směrnice 90/314 a článek 17 odst. 1 Směrnice 2015/2302). Státy také mohou rozšířit povinnost poskytnout záruku pro případ úpadku na další subjekty – např. prodejce (cestovní agentury).²³⁵ Určení pravidel, kterými se tato rozšířená odpovědnost prodejce bude řídit, je úkolem členských států, které ji ve svém právním řádu zavedou. Při určování její podoby a jejího výpočtu však bude brán zřetel zřejmě i na to, že je zajištěn i samotný pořadatel. Zajištění prodejce se tak bude vztahovat zpravidla jen na platby, které prodejce sám přijal od cestujícího.

Novinkou ve Směrnici 2015/2302 je alternativa k povinnosti zajistit repatriaci a navrácení veškerých nákladů. Směrnice 2015/2302 explicitně uvádí třetí variantu uspokojení cestujících, a to nabídnout cestujícím *pokračování poskytovaných cestovních služeb*.²³⁶ Tato varianta bude v mnoha případech mnohem méně nákladná pro finančního garanta a mnohem méně stresující pro cestující. Dovolena tak může být ukončena v plánované termíny, cestující odletí nasmlouvanými letadly a garant ušetří za organizování urgentních přesunů desítek lidí z prázdninových letovisek. Tento systém již úspěšně funguje např. v Belgii, Dánsku, Francii, Lucembursku, Nizozemsku nebo Norsku.²³⁷ Závazky po zkrachovalém pořadateli může převzít sám garant zajištění nebo může zaplatit jinému pořadateli cestovních služeb za jejich uskutečnění.

²³⁴ Pojem „repatriace“ je v českém znění směrnice úpravy novinkou. Směrnice 90/314 operuje s termínem „návrat domů“. To bylo v českém právu chápáno jako návrat do České republiky. Podle Směrnice 2015/2302 je repatriaci: *návrat cestujícího do místa odjezdu nebo do jiného místa, na němž se smluvní strany dohodnou*. Česká transpozice tak bude muset upravit znění zákona a reflektovat, že, pokud součástí cestovních služeb byla i doprava po ČR z místa bydliště, bude i ta muset být v případě úpadku zajištěna.

²³⁵ Článek 13 odst. 1 druhý pododstavec Směrnice 2015/2302 ve spojení s 21. bodem odůvodnění preambule Směrnice.

²³⁶ Viz článek 17 odst. 1 ve spojení s 39. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²³⁷ *Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 18 May 2017*. Minutes – 5th workshop [18-02-2018], s. 10. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324.

V závislosti na podobě systému zajištění v daném státě, může plnění náhradního pořadatele sjednat i sám stát.

Autorka považuje za záhodné, že Směrnice specifikuje standard ochrany cestujících, jehož má zajištění dosáhnout, ale že neurčuje, jakým konkrétním způsobem se tak má stát. Státy tak stále mohou zvolit mezi veškerými existujícími variantami zajištění (pojištění proti úpadku, bankovní záruka, garanční fond, kauce, svěřenský fond...). Zásahy zvnějšku do systému zajištění proti úpadku by mohly v mnohých státech narušit složitě dosaženou rovnováhu rozdělení povinností mezi státem a aktéry trhu. Jak křehká tato rovnováha může být, bylo podrobně popsáno v části práce věnující se implementaci Směrnice 90/314 v ČR. Zároveň by tento zásah do diskrece členských států zřejmě odporoval obecnému unijnímu principu subsidiarity.²³⁸

Jako faktory, na nichž může záviset výše záruky, Směrnice uvádí: období, kdy pořadatel vybírá platby od cestujících, a jejich načasování před zahájením poskytování služeb, typ prodaných souborných služeb, případné zahrnutí přepravy a zohlednění jejího charakteru a jakékoli právní omezení a závazky pořadatele omezující výši, do které může pořadatel přijímat zálohy. Dále budou zohledněny údaje o podnikání pořadatele z minulých let a zvýšené riziko v roce současném. Bod 44 odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302 k tomu navíc dodává, že při stanovování pravidel pro režimy ochrany pro případ úpadku by státy měly zohlednit zvláštní situaci menších společností při zajištění stejné úrovně ochrany cestujících.²³⁹ Toto je poměrně užitečná „berlička“ pro členské státy jako je Česká republika, kde je v průměru 20 CK na 100 000 obyvatel a většina z nich jsou spíše menší kanceláře lokálního významu.²⁴⁰ Jistě by tak v systému zajišťování proti úpadku mělo být zohledněno, že společnosti s menším obratem způsobí svým úpadkem menší škody, neboť i jimi vybrané zálohy a počet jejich klientů v zahraničí jsou nižší.

Ohledy, které Směrnice bere na menší společnosti, mohou být světlým bodem v obtížné situaci některých společensky prospěšných organizací, které organizují „výlety“ pro své členy nebo pro širokou veřejnost. Aktivity charitativních organizací, sportovních klubů,

²³⁸ Viz článek 5 odst. 2 SEU.

²³⁹ Toto platí jak pro souborné, tak pro spojené služby.

²⁴⁰ Podle údajů z roku 2014 je Česká republika zemí s nejvyšším počtem cestovních kanceláří na obyvatele. Viz op. cit. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy.*

škol a skautů mohou spadnout do působnosti Směrnice, pokud nesplní všechny z těchto podmínek: *cesty, které pořádají, jsou „nabízené a zprostředkovávané příležitostně, na neziskovém základě a pouze omezené skupině cestujících“*.²⁴¹ Výše zmíněné organizace budou zpravidla menšími společnostmi, které národní zákonodárce může pozitivně zohlednit v systému zajištění pro případ úpadku.²⁴² To ovšem nic nemění na tom, že spadnou-li služby těchto organizací do směrnice definice souborných nebo spojených služeb,²⁴³ budou muset tyto organizace poskytnout záruky toho, že v případě jejich úpadku budou cestující repatriováni a budou jim navraceny veškeré prostředky za neuskutečněné plnění.²⁴⁴

Veškeré relevantní faktory pro určení výše a formy záruky by měly být zohledněny při implementaci Směrnice a státy by měly zaručit, že bude záruka pro případ úpadku i v praxi správně kalkulována. Rizika případné platební neschopnosti musí být pečlivě reflektována ve výši zajištění tak, aby se v případě úpadku pořadatele dostalo cestujícím účinné ochrany a navrácení veškerých plateb²⁴⁵ a repatriace. V případě repatriace je také třeba brát v potaz, v jakých destinacích se klienti nachází – zejména v případě dynamických balíčků se může stát, že budou klienti roztroušeni v různých lokalitách a zemích, a náklady na jejich individuální repatriaci tak budou vyšší.

Ochrana pro případ platební neschopnosti by také měla být *účinná (effective)*.²⁴⁶ Koncept „účinnosti“ je pro praktické pochopení toho, jak má vypadat dostatečné zajištění podle článku 17 odst. 1 Směrnice 2015/2302, velmi důležitý. Účinnost lze chápat v časové rovině – zajištění musí být dostupné ve chvíli, kdy je ho třeba, tedy v momentě úpadku pořadatele. To vychází z potřeby včasně zajistit repatriaci cestujících. Z toho důvodu zřejmě nebude účinná varianta, kdy budou cestující nuceni

²⁴¹ Podmínky jsou tedy kumulativní, viz článek 2 odst. 2 písm. b) Směrnice 2015/2302.

²⁴² *Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 25 February 2016*. Minutes – 1st workshop [18-02-2018], s. 3. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324.

²⁴³ Je samozřejmě také možné, že se v případě aktivit těchto organizací nebude jednat o souborné nebo spojené služby z jiného důvodu předvídaného Směrnicí – například „výlety“ nebudou zahrnovat ubytování nebo trvat déle než 24 hodin, nebudou kombinací 2 a více cestovních služeb apod.

²⁴⁴ Vzhledem k tomu, že organizování výletů do daleké ciziny bude u těchto organizací spíše výjimkou a že poplatky vybrané od cestujících za výlety budou zpravidla jen nízké, i náklady na zajištění pro případ úpadku budou pro tyto organizace v zanedbatelné výši.

²⁴⁵ Požadavek zajištění veškerých plateb v článku 17 odst. 1 Směrnice 2015/2302 se však týká pouze plateb za souborné služby. Nevztahuje se na platby, které nejsou součástí „balíčku“ jako např. částky vynaložené na víza nebo na cestovní pojištění.

²⁴⁶ Viz článek 17 odst. 2 Směrnice 2015/2302.

vymoci si své pohledávky soudní cestou, ať již proti státu (v rámci řízení o nedostatečném provedení směrnice) nebo proti veřejnoprávnímu či soukromoprávnímu subjektu. Cestující by tak ideálně neměli být nuceni podstoupit přílišnou byrokracii nebo soudní stání, aby získali zpět své prostředky.

Požadavek, aby byla záruka účinná, se dozvídáme z článku 17 odstavce 2 Směrnice. V původním znění navrženém Komisí však tento článek obsahoval „*effective (účinná) and prompt (tedy okamžitá)*“. Je zřejmé, že není žádoucí, aby záruka přišla příliš pozdě (např. zorganizování návratu cestujících z letovisek s měsíčním zpožděním po úpadku jejich cestovní kanceláře). Požadavek včasnosti byl však z textu Směrnice vypuštěn. Jedním z důvodů je to, že požadavek „účinné záruky“ v sobě již imperativ včasnosti zahrnuje. Druhým důvodem byly pravděpodobně obavy některých zemí, jak by byl tento výslovný závazek interpretován Soudním dvorem. Jak rychlá by měla být „okamžitá náhrada“? V některých státech²⁴⁷ je omezeno ručení pojištěnecem určitým pojistným limitem a po jeho přesažení přechází odpovědnost za zbývající náhrady na jiný subjekt. Na Maltě je (kromě případů repatriace, kdy je třeba jednat skutečně rychle) vyžadováno rozhodnutí soudu potvrzující insolvenční řízení pořadatele.²⁴⁸ V těchto i dalších případech se dá důvodně očekávat, že se plnění pozdrží, a je sporné, zda by náhrady v těchto právních systémech splnily podmínku „okamžitosti“. Směrnice z tohoto důvodu nenařizuje státům zajistit náhradu okamžitě, ale podle článku 17 odst. 5 stačí plnit „bez zbytečného prodlení“ („*without undue delay*“) po žádosti cestujícího o plnění.²⁴⁹ Komise se ve svém stanovisku vyjádřila dokonce v tom smyslu, že Směrnice úmyslně nestanoví žádný „deadline“, do kterého musí být plněno. Zavedení lhůt plnění na národní úrovni²⁵⁰ by podle názoru Komise odporovalo metodě úplné harmonizace, neboť by v jednotlivých členských státech vznikly odlišné postupy a úmysl Směrnice sjednotit pravidla napříč členskými státy by nemohl být naplněn. Transpoziční opatření by tak nemělo obsahovat žádné specifické lhůty, ale mělo by použít znění Směrnice „*bez zbytečného prodlení*“.²⁵¹

²⁴⁷ Příkladem může být Německo nebo i Česká republika po „velké“ novele Zákona 159/1999 z roku 2015.

²⁴⁸ Op. cit. Minutes – 2nd workshop z 13. června 2016, s. 10.

²⁴⁹ Tento požadavek vychází z pravidla, že záruka pro případ úpadku by měla pokrývat plnění v rozsahu, jaký by v případě neposkytnutí souborných služeb musel plnit samotný pořadatel. Pořadatel má podle článku 11 odst. 5 plnit cestujícímu „bez zbytečného prodlení“.

²⁵⁰ Jako je např. měsíční lhůta navrhovaná na seminářích k implementaci Směrnice 2015/2302 Španělskem nebo ta představená v § 7a odst. 4 připravované novely 2018 Zákona 159/1999.

²⁵¹ Op. cit. Minutes – 2nd workshop z 13. června 2016, s. 8.

Účinnost lze ovšem také chápat v rovině věcné – ochrana musí být dostatečně vysoká, aby pokryla důvodně předvídatelné náklady.²⁵² Směrnice ovšem druhým dechem dodává, že by „nemělo být třeba, aby účinná ochrana proti platební neschopnosti zohledňovala velmi vzdálená rizika, jako je například platební neschopnost vyhlášená několika největšími pořadateli zároveň, pokud by zohlednění takových rizik mělo nepřiměřený vliv na náklady na tuto ochranu, a tím by bránilo její účinnosti. V takových případech může být záruka pro náhradu uskutečněných plateb omezena.“²⁵³ Příkladem vzdálených rizik mohou být podle názoru Komise „výjimečně vysoké náklady za repatriaci způsobené velmi specifickými okolnostmi, které neodpovídají dosavadním zkušenostem“.²⁵⁴

Toto je revoluční náhled. Soudní dvůr SDEU se v minulosti ve své judikatuře k článku 7 Směrnice 90/314 několikrát jasně vyjádřil v tom smyslu, že spotřebitelům musí být vráceny všechny vložené prostředky. Článek 17 odst. 1 Směrnice 2015/2302 toto pravidlo opakuje („záruku vrácení veškerých plateb“). Preambule této Směrnice však naznačuje mírně odlišný postoj.²⁵⁵ Evropská unie zřejmě vzala v potaz, že pokud má způsob zajištění zvolený v jednotlivých státech pokrýt opravdu 100% potenciálních nákladů, musel by být nastaven neúměrně přísně. Kdyby mělo např. pojištění proti úpadku pokrývat 100% veškerých nároků, které mohou vzniknout v budoucnu, nejspíš by pojistné bylo stanoveno v takové výši, že by nebylo pro CK finančně dosažitelné. Evropský zákonodárce se touto formulací zřejmě snažil čelit problémům členských států s opakujícími se případy zhroucení na první pohled funkčních systémů zajištění pro případ platební neschopnosti. Řada států vyvíjí sisyfovské úsilí najít vyhovující a účinný způsob zajištění pro případy úpadků pořadatelů, který by zároveň byl přijatelný pro podnikatelské subjekty usazené na jejich území.²⁵⁶ Tato v preambuli naznačená „úniková cesta z bludného kruhu“ by mohla být nápomocná zejména těm

²⁵² Článek 17 odst. 2 ve spojení se 40. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²⁵³ 40. bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302 (poslední dvě věty).

²⁵⁴ Op. cit. Minutes – 2nd workshop z 13. června 2016, s. 8.

²⁵⁵ Jde však o znění uvedené pouze v preambuli, která slouží jako výkladové vodítko operativní části Směrnice, ale sama není předmětem implementace.

²⁵⁶ Příkladem může být řízení o nesplnění povinnosti vedené proti Itálii po tom, co nezbylo v italském záručním fondu dostatek prostředků na to, aby se vypořádal s nápořem žádostí o uhrazení nákladů po zkrachovalé cestovní kanceláři. Itálie následně nahradila uvedený fond povinností cestovních kanceláří pojistit se proti úpadku nebo bankovní zárukou za platby obdržené od spotřebitelů. Více na: EUROPEAN COMMISSION. December infringements package: key decisions: MEMO/17/4767. EUROPEAN COMMISSION - Press Release Database [online]. 7 December 2017 [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_en.htm.

ČS, které již mají funkční systém zajištění proti úpadku schopný pokrýt většinu případů insolvenčí, ten ale není natolik odolný, aby se vyrovnal s „velmi vzdálenými riziky“ (a přestál např. úpadek několika největších pořadatelů souborných služeb najednou).²⁵⁷ Tato novinka ve Směrnici 2015/2302 by tedy mohla být zajímavá i pro nás z hlediska implementace Směrnice v České republice a diskuze ohledně nutnosti zřízení garančního fondu. Výklad pojmu „velmi vzdálená rizika“ však bude podle názoru autorky spíše restriktivní, pokud bude právně nezávazná preambule Směrnice hrát při interpretaci vůbec nějakou roli. Tato novinka tedy nezbavuje státy povinnosti vytvořit funkční a odolný systém zajištění pro případ úpadku poskytovatelů cestovních služeb.

Kromě navrácení cestujícímu jím vložených nákladů je mnohdy nutné zařídit i jeho návrat domů – repatriaci. Podle článku 3 odst. 16 Směrnice je repatriací návrat cestujícího do místa odjezdu nebo do jiného místa, na němž se smluvní strany dohodnou.²⁵⁸ Cestující tedy může uplatnit vlastní preferenci a poměrně překvapivě být „repatriován“ i jinam než do své domoviny. Článek 17 odst. 1 však uvádí, že ochrana nemusí zahrnovat zajištění nákladů na repatriaci, pokud součástí balíčku služeb není přeprava cestujících. Jakkoli toto tvrzení zní na první pohled samozřejmě, jeho výslovné provedení do textu Směrnice bylo důležité z pohledu některých asociací poskytovatelů služeb.²⁵⁹

Článek 18 Směrnice

Každý stát má právo zavést vlastní způsob zajištění proti úpadku pořadatelů cestovních služeb. Všechny tyto systémy ale mají společné, že musí zajistit cestujícímu navrácení veškerých nákladů jím vložených do nákupu cestovních služeb. Standard je tedy napříč státy stejně vysoký. Členské státy proto musí uznat ochranu pro případ platební neschopnosti, kterou má pořadatel sjednanou podle předpisů jiného ČS, za rovnocennou té domácí.

²⁵⁷ Jiným příkladem velmi vzdáleného rizika může být úpadek těch institucí, které jsou zcela nebo zčásti financované z veřejných zdrojů – např. zoologické zahrady, kongresová centra, systémy veřejné dopravy atd. Tyto typy institucí tak zřejmě nebudou podléhat povinnosti zajistit se pro případ úpadku. Viz op. cit. Minutes – 5th workshop z 18. května 2017, s. 8.

²⁵⁸ Článek 3 odst. 16 Směrnice 2015/2302.

²⁵⁹ Op. cit. HOTREC, *Revision of the Package Travel Directive – HOTREC Position Paper*, s. 13.

Tento princip byl identifikován Soudním dvorem Evropské unie v případě *Ambry* již v roce 1998 za účinnosti Směrnice 90/314.²⁶⁰ Soudní dvůr judikoval, že je v rozporu s volným pohybem služeb, pokud Francie vyžadovala, aby si organizátor musel sjednat zajištění s francouzskou pojišťovnou nebo bankovní institucí, přestože je již proti úpadku pojištěn ve svém domovském státě. Francouzský předpis předpokládal, že spolu obě finanční instituce následně sjednají dohodu o vyrovnání nákladů v případě pojistné události. Neobstála argumentace francouzské vlády, že zákon má docílit toho, aby záruka navrácení prostředků byla spotřebitelům dostupná neprodleně. Soudní dvůr souhlasil, že snaha zajistit pomoc spotřebitelům v případě insolvence organizátora služeb je legitimním cílem. Daná úprava ale odrazuje zahraniční podnikatele od poskytování cestovních služeb na francouzském trhu a tvoří tak neospravedlnitelnou překážku volného pohybu služeb ve smyslu článku 59 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní článek 56 SFEU ve spojení s článkem 57 SFEU).²⁶¹ Soudní dvůr tak dovodil, že je v rozporu s článkem 59 Smlouvy²⁶², pokud předpisy provádějící do vnitrostátního práva článek 7 Směrnice 90/314 požadují dodatečné zajištění proti úpadku i přesto, že organizátor má toto zajištění sjednáno v jiném ČS.

Směrnice 2015/2302 formulovala pravidlo obsažené v judikátu *Ambry* černé na bílém a můžeme jej tak najít v článku 18 odst. 1. Ustanovení určuje, že členské státy nemohou po pořadateli, který je usazen a zajištěn v jiném ČS, požadovat splnění žádných dalších požadavků, pokud pořadatel chce nabízet služby také na jejich území.

Ve shodě s článkem 3 bodem 10 je třeba pod pojmem „*usazení*“ („*establishment*“) rozumět *skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku 43 Smlouvy poskytovatelem po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána.*²⁶³ Jde tedy o místo skutečného

²⁶⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 12. 1998 ve věci C-410/96, *Trestní řízení proti André Ambrymu*, ECLI:EU:C:1998:578, body 24-39.

²⁶¹ Srov. též s článkem 49 SFEU o právu usazování a zákazu omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností na území jiného členského státu.

²⁶² A také v rozporu s dalšími evropskými předpisy, např. článkem 23 odst. 2 Směrnice o službách na vnitřním trhu: „*Usadí-li se poskytovatel na území členských států, nesmějí tyto státy od poskytovatele požadovat pojištění profesní odpovědnosti nebo záruku, jestliže je poskytovatel v jiném členském státě, ve kterém je usazen, kryt zárukou, která je rovnocenná nebo v zásadě srovnatelná [...]*“ (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36—68).

²⁶³ Článek 3 odst. 10 ve spojení s článkem 4 bodem 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.

působení společnosti a tím nemusí nutně být stát, podle jehož práva byla společnost založena.²⁶⁴ Toto je zajímavé zejména s ohledem na to, že některé ČS vyžadují doklad o zajištění proti úpadku již k udělení živnosti na poskytování souborných služeb, a tedy i k zápisu společnosti do veřejného rejstříku.²⁶⁵ (Budoucí) poskytovatel souborných služeb tak nezíská oprávnění podnikat, ani si založit společnost, aniž by se nejprve zajistil proti úpadku podle práva státu usazení. S ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie ve věci *Centros* je rovněž zajímavé, jak bude řešena situace, kdy výdělečnou činnost budou provozovat pobočky zahraničních subjektů, které nebudou mít právní osobnost. Subjekty bez právní osobnosti nemohou samy uzavřít zajištění pro případ svého úpadku. Hrozí tedy, že podle definice usazení ve Směrnici by pobočce mohla vzniknout povinnost zajistit se proti úpadku, to by však z pohledu platného práva nemohla udělat. Komise tento problém uvedla na pravou míru tím, že je v těchto případech třeba pod pojmem „usazení“ ve smyslu článků 17 a 18 Směrnice 2015/2302 rozumět místo, kde je pořadatel zaregistrován, nikoli kde je provozována výdělečná činnost.²⁶⁶

Toto jsou však spíše okrajové otázky. V obecném režimu článku 18 platí, že pokud je pořadatel usazen ve státě A a své služby nabízí i ve státě B, je to primárně stát A, kde se pořadatel musí zajistit pro případ úpadku, neboť zde je „usazen“. Stát A je zodpovědný za to, že veškeré cestovní služby prodané pořadatelem napříč členskými státy EHS jsou řádně zajištěny. Data ohledně prodejů na trhu státu B jsou tak směrodatná pro určení výše a typu zajištění ve státě A. Pořadatelé, kteří chtějí nabízet souborné a spojené služby ve vícero členských státech, se tak mohou, ale nemusí formálně usadit ve všech těchto státech.²⁶⁷ Je-li pořadatel usazen v různých členských státech, je na něm, který z právních ráďů si vybere a bude podle něj zajištěn pro případ úpadku. Toto zajištění pak bude muset být uznáno ostatními členskými státy jako účinné, a tedy dostatečné.

²⁶⁴ Srovnejte rozsudky Soudního dvora EU ve věcech *Centros*, *Überseering* a *Inspire Art*. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1999 ve věci C-212/97 *Centros Ltd proti Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, ECLI:EU:C:1999:126; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 11. 2002 ve věci C-208/00 *Überseering BV proti Nordic Construction Company Baumanagements GmbH (NCC)*, ECLI:EU:C:2002:632 a rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-167/01 *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam proti Inspire Art*, ECLI:EU:C:2003:512.

²⁶⁵ Viz článek 13 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů.

²⁶⁶ *Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 16 February 2017*. Minutes – 4th workshop [18-02-2018], s. 3. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324.

²⁶⁷ Op. cit. Minutes – 2nd workshop z 13. června 2006, s. 7.

Díky existenci volného trhu je také možné se zajistit podle národních pravidel, ale u zahraničního subjektu. Na českém pojišťovacím trhu tak působí slovenská Union pojišťovna²⁶⁸ nebo je obvyklou praxí, že lucemburští pořadatelé souborných služeb využívají belgický garanční fond k zajištění proti úpadku.²⁶⁹

System vzájemného uznávání by měl napomoci přeshraničnímu obchodu a spravedlivé hospodářské soutěži. Aby ale mohl fungovat, je nezbytné, aby náhrada pro spotřebitele byla účinná. Spotřebitelé by neměli být škodní na tom, že pořadatel jejich souborných (nebo spojených) služeb je usazen v zahraničí, a muset projít dodatečnými administrativními obstrukcemi. K dobrému fungování systému uznávání zajištění pro případ úpadku je tak nezbytná efektivní spolupráce mezi členskými státy a zavedení systému, jak si předávat nezbytné informace (např. o objemu tržeb pořadatele v jednotlivých ČS). Pro zefektivnění komunikace mezi jednotlivými státy a umožnění fungování systému dohledu nad pořadateli předvídá Směrnice vytvoření *ústředních kontaktních míst*.²⁷⁰ Ústřední kontaktní místa budou vzájemně sdílet informace o svých požadavcích na ochranu pro případ platební neschopnosti, stejně tak jako údaje o tom, kdo jsou subjekty zodpovědné za tuto ochranu a kteří pořadatelé jsou účinně zajištěni. Státy mohou mít více než jedno kontaktní místo, je však nutné jasně mezi nimi rozdělit kompetence.²⁷¹ V České republice by ústředním kontaktním místem mělo být podle vládního návrhu zákona²⁷² Ministerstvo pro místní rozvoj.²⁷³ Kontaktní místa budou mezi sebou nejspíše propojena přes již existující systém *Consumer Protection Cooperation (CPC)*.²⁷⁴ Tento systém by se mohl poupravit pro potřeby ústředních kontaktních míst zodpovědných za zajištění pro případ úpadku a nemusela by tak vznikat nová platforma pro vzájemnou komunikaci.²⁷⁵

²⁶⁸ *Cestovní kanceláře pojištěné u nás | Union pojišťovna* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.unionpojistovna.cz/ck-pojistene-v-pojistovne-Union>.

²⁶⁹ Op. cit. Minutes – 5th workshop z 18. května 2017, s. 8.

²⁷⁰ Článek 18 odst. 2 a 3 Směrnice 2302/2015.

²⁷¹ Op. cit. Minutes – 2nd workshop z 13. června 2016, s. 9.

²⁷² Viz § 10a odst. 6 novely 2018 Zákona 159/1999, [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=12&CT1=0>.

²⁷³ Pokud bude agenda cestovního ruchu přesunuta pod Ministerstvo kultury nebo Ministerstvo průmyslu a obchodu, lze předpokládat, že i kontaktní místo se změní. Viz *CK: Cestovní ruch by mělo mít na starosti ministerstvo průmyslu*, ICOT [online]. 2017 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.icot.cz/ck-cestovni-ruch-by-melo-mit-na-starosti-ministerstvo-prumyslu/>.

²⁷⁴ Jde o systém propojující národní úřady zodpovědné za vymáhání dodržování pravidel na ochranu spotřebitele. Funguje na bázi sdílení informací a společné reakce, pokud je obchodník, který poškozujee zájmy spotřebitelů, usazen v jiném státě než tyto spotřebitelé.

²⁷⁵ Op. cit. Minutes – 5th workshop z 18. května 2017, s. 4.

Spolupráce mezi těmito místy bude klíčová, zejména pokud pořadatelé podnikají online a nabízejí své služby i v jiných státech. Pokud však ani přes výše zmíněný systém kontaktních míst, ani od pořadatele nebude možné zjistit, zda má pořadatel dostatečné záruky pro případ úpadku, mohou členské státy omezit vstup pořadatele na trh.²⁷⁶

Článek 20 Směrnice

Pravidla týkající se zajištění pro případ úpadku má však Směrnice připravena nejen pro přeshraniční prodej služeb na vnitřním trhu, ale i pro cestovní služby nabízené pořadatelem ze třetích zemí. V digitální éře internetu a nákupů online je velmi jednoduché nabízet cestovní služby odkudkoli. Pokud však nabídka cílí na evropský trh, nemělo by být pořadatelem těchto služeb umožněno vyhnout se povinnosti sjednat si zajištění pro případ úpadku. Původně se ochrana pro případ platební neschopnosti v článku 17 vztahovala pouze na pořadatele usazené v členských státech a nikoli na pořadatele ze třetích zemí. Kdyby se ovšem na subjekty podnikající ze třetích zemí pravidla Směrnice 2015/2302 nevztahovala, byly by tyto subjekty zvýhodněny oproti těm podnikajícím v EU, respektive v EHS. Tato nespravedlivá výhoda by mohla dokonce vést k tomu, že by řada (zejména online) platform přenesla svoje sídlo mimo Evropský hospodářský prostor ve snaze ušetřit tak na nákladech na ochranu spotřebitele. Současné znění článku 17 odst. 1 věta třetí tak zaplnilo „díru“ v úpravě platební neschopnosti, neboť ukládá, aby „*pořadatelé, kteří nejsou usazeni v členském státě a kteří souborné služby prodávají nebo nabízejí k prodeji v některém členském státě nebo kteří jakýmkoli způsobem směřují tyto činnosti do některého členského státu*“, prokázaly stejné záruky jako pořadatelé usazení v tomto ČS.

Koncept „usazení“ byl již vysvětlen výše. Jak však určit místo, kam pořadatel „směřuje svou činnost“, v dobách, kdy jsou nabídky na internetu a může se k nim dostat téměř kdokoli odkudkoli? S výkladem nám pomohou nařízení Řím I²⁷⁷ a Brusel I bis²⁷⁸ a judikatura k nim. V bodech 83 a 84 spojených věcí *Peter Pammer a Hotel Alpenhof* Soudní dvůr EU vyložil, co mohou být relevantní indicie, které naznačují, že podnikatel

²⁷⁶ Op. cit. Minutes – 4th workshop z 16. února 2017, s. 7.

²⁷⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008. ze dne 17. června 2008. o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, Úř. věst. L 177, 4.7.2008, s. 6–16.

²⁷⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. L 351, 20.12.2012, s. 1–32.

usiloval o obchodování se spotřebiteli z jiných ČS a směřoval tak svou činnost i na jiné státy. „K těmto indiciím patří: mezinárodní povaha dotčené činnosti, například některých činností cestovního ruchu, uvedení telefonického spojení s mezinárodní předvolbou, použití jiného jména domény prvního řádu, než je doména členského státu, ve kterém má podnikatel sídlo, například „.de“, nebo použití takových neutrálních jmen domén prvního řádu, jako je například „.com“ nebo „.eu“, popis cesty do místa poskytování služeb s počátkem v jednom či více členských státech, jakož i uvedení mezinárodní klientely složené ze zákazníků s bydlištěm v jiných členských státech, zejména formou uvedení ocenění takových zákazníků. [...] Pokud [...] internetová stránka umožňuje, aby spotřebitelé používali jiný jazyk nebo jinou měnu, než [jsou obvykle používány v členském státě, ze kterého podnikatel provozuje svou činnost], mohou být tento jiný jazyk nebo jiná měna vzaty v úvahu a představovat indicii, která umožňuje mít za to, že činnost podnikatele je zaměřena na jiné členské státy.“²⁷⁹ Může také jít o „vynaložení nákladů na službu sponzorovaných odkazů u provozovatele internetového vyhledávače za účelem usnadnění přístupu spotřebitelů s bydlištěm v různých členských státech na stránku podnikatele, které rovněž prokazuje existenci takové vůle.“²⁸⁰ Soudní dvůr však sám uvedl, že tento výčet není taxativní.

Pokud je pořadatel usazen ve třetí zemi, přechází povinnost předložit důkazy o zajištění na prodejce, který je, na rozdíl od pořadatele, usazený ve členském státě, kam služby směřují. Toto zajištění musí být v souladu s právními předpisy daného členského státu. Prodejce si zpravidla vyžádá potřebné důkazy o dostatečném zajištění od pořadatele. Ten může předložit doklad o zajištění proti úpadku vydaný ve svém domovském státě. Toto zajištění se však musí shodovat se zajištěním požadovaným ve státě, kam pořadatel prostřednictvím prodejce směřuje své služby. Pokud si pořadatel takové zajištění nevyřídí, přechází povinnost zajistit pořadatele proti úpadku na prodejce.²⁸¹ V situaci, kdy by do insolvence upadl nezajištěný pořadatel ze třetí země, použije se tak zajištění, které pro něj zřídil prodejce.

Požadavek Směrnice, že pořadatelé ze třetích zemí musí vyhovět požadavkům právních předpisů státu, kam směřují své služby, lze vyložit i v jiné rovině. Některé členské státy (včetně České republiky) vyžadují registraci, popř. koncesi k tomu, aby pořadatelé

²⁷⁹ Body 83 a 84 rozsudku Soudního dvora ze dne 7. 12. 2010 ve věci C-585/08 *Peter Pammer proti Reederei Karl Schlüter GmbH & Co. KG* a C-144/09 *Hotel Alpenhof GesmbH proti Oliver Heller*, ECLI:EU:C:2010:740.

²⁸⁰ Bod 81 rozsudku ve věci *Peter Pammer a Hotel Alpenhof*.

²⁸¹ Op. cit. Minutes – 2nd workshop z 13. června 2016, s. 9.

mohli na jejich trhu působit. Tyto požadavky nemohou být vyžadovány na pořadatelích z jiných ČS, ale nic členským státům nebrání, aby je nevyžadovaly na pořadatelích ze třetích zemí.²⁸²

Nespolupracují-li pořadatelé služeb s žádným prodejcem usazeným na území členského státu (podnikají-li např. pouze online), pak je situace složitější. Státy mají povinnost pravidla stanovená Směrnicí 2015/2302 vymáhat a k tomuto účelu přijmout odpovídající sankce. Tyto sankce mají být účinné, přiměřené a odrazující.²⁸³ Schopnost státu vymoci pravidla ohledně povinného zajištění pořadatele služeb ze třetí země je však značně snížena. Jak uvádí Komise, je proto možné použít i jiné než striktně právní metody tlaku na obchodníky, aby se podřídili požadovaným pravidlům. Příkladem může být negativní publicita.²⁸⁴

4.1.3.2. Ochrana pro případ platební neschopnosti – poskytovatelé spojených služeb

Článek 19 Směrnice

Obchodníci zprostředkovávající spojené služby jsou v obdobném postavení jako pořadatelé souborných služeb v tom smyslu, že svou činností také usnadňují cestujícímu vytvořit si kompilát služeb. Jde tedy o dynamicky sestavený „balíček“ svého druhu. Jsou-li obchodníci zprostředkovávající SCS a pořadatelé souborných služeb v obdobném postavení, je logické, že se na ně budou vztahovat obdobná pravidla. To platí i v oblasti zajištění pro případ úpadku.

Obchodník, který zprostředkovává služby jiných poskytovatelů, proto musí být zajištěn proti úpadku. Neznamená to však, že proti úpadku musí být zajištěn každý jednotlivý poskytovatel služeb. Jde pouze o organizátora, který spojené služby zprostředkoval a jehož prostřednictvím byly poskládány dohromady. Původní návrh Směrnice sice počítal se zajištěním proti úpadku nejen zprostředkovatele SCS, ale i jednotlivých

²⁸² Op. cit. Minutes – 5th workshop z 18. května 2017, s. 7.

²⁸³ Viz článek 25 Směrnice 2015/2302.

²⁸⁴ Op. cit. Minutes – 5th workshop z 18. května 2017, s. 8.

poskytovatelů služeb, tento návrh však byl v souladu s postojem Rady změněn. Nově tak půjde o zajištění jen těch částek, které vyinkasuje zprostředkovatel SCS.²⁸⁵

Záruka, kterou si musí zprostředkovatel SCS sjednat, se musí vztahovat na veškeré platby, které mu cestující poukázal za spojené služby. Nemusí se však vztahovat na veškeré cestovní služby, které jsou součástí spojených služeb. Obchodník se spojenými službami musí zajistit záruku pouze pro ty služby, které by byly ohroženy v důsledku jeho platební neschopnosti.²⁸⁶ Půjde tak zpravidla o ty služby, za které cestující zaplatil zprostředkovateli, a ne o služby zaplacené přímo ostatním poskytovatelům služeb. Riziko, že by služby nebyly v případě obchodníkovy platební neschopnosti poskytnuty, nenastává také, pokud obchodník platby vybrané od cestujících neprodleně přeposílá konkrétním poskytovatelům služeb.²⁸⁷ Tak se děje v praxi ve většině případů. Praktická využitelnost pravidel pro zajištění spojených služeb jako celku je proto značně omezená.²⁸⁸

Článek 17 odst. 1 druhý pododstavec a odst. 2 až 5 a článek 18 Směrnice 2015/2302 se na spojené služby použijí přiměřeně. Z toho mimo jiné vyplývá, že záruka pro případ úpadku obchodníka zprostředkovávajícího spojené služby musí být účinná a musí zahrnovat veškeré důvodně předvídatelné náklady (viz výše s. 83). Je-li zprostředkovávající obchodník odpovědný za přepravu osob (prokliknul-li se tedy cestující na ostatní služby například z webových stránek letecké společnosti), musí záruka pokrýt také repatriaci cestujících. Obchodník zprostředkovávající spojené služby zajištěný podle práva členského státu, kde je usazen, může podnikat na celém vnitřním trhu a jeho zajištění bude všude uznáno jako dostatečné.²⁸⁹

Pro situace, kdy upadnou do insolvence ostatní poskytovatelé služeb (nikoli obchodník zprostředkovávající SCS), Směrnice nepředvídá žádné řešení. Pokud již mají finanční prostředky zaplacené cestujícím u sebe, nejsou tyto prostředky zajištěné podle Směrnice

²⁸⁵ Op. cit. DVOŘÁKOVÁ, Klára a Renata KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*, s. 27.

²⁸⁶ Tento výklad vychází z článku 19 odst. 1 Směrnice („[...] budou vráceny veškeré platby, [...], pokud cestovní služba, [...], nebyla v důsledku [zprostředkovatelovy] platební neschopnosti poskytnuta“), z 43. bodu odůvodnění preambule Směrnice a ze standardních formulářů v příloze II Směrnice 2015/2302.

²⁸⁷ Op. cit. Minutes – 3rd workshop z 25. října 2016, s. 7.

²⁸⁸ TONNER, Klaus, *Die neue Pauschalreiserichtlinie*, EUZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht). 2016 (3), s. 95-100.

²⁸⁹ Článek 19 odst. 1 poslední věta Směrnice 2015/2302 ve spojení se článkem 18 odst. 1 Směrnice.

2015/2302. Uplatní se tak jiné (insolvenční) právní předpisy a cestující nebudou mít nikterak zvýhodněné postavení oproti ostatním věřitelům. Z toho důvodu musí obchodník zprostředkovávající SCS upozornit na tuto skutečnost cestující ještě předtím, než bude cestující vázán smlouvou o zájezdu. Cestující se tak jasným, zřetelným a výrazným způsobem musí dozvědět, že nabízené služby nejsou jako celek chráněné proti úpadku.²⁹⁰

Z výše uvedeného je evidentní, že obchodníci zprostředkovávající SCS mají méně přísná pravidla ohledně zajištění pro případ úpadku než pořadatelé souborných služeb. Dá se tak důvodně očekávat, že si budou moci sjednat zajištění za výhodnějších podmínek, popř. se pravidlům o zajištění pro případ platební neschopnosti zcela vyhnou tím, že pozmění obchodní model prodeje.

²⁹⁰ K tomu poslouží standardizované formuláře, které jsou k dispozici jakožto příloha II Směrnice.

4.2. Srovnání Směrnice 2015/2302 se Směrnicí 90/314

Výše bylo podrobně rozebráno zajištění pro případ úpadku ve Směrnici 2015/2302 a na mnoha místech bylo také upozorněno na změny oproti úpravě předchozí, ve Směrnici 90/314. I když změn, upřesnění a případů rozšíření působnosti Směrnice je početně, jádro právní úpravy se příliš nezměnilo. Směrnice 2015/2302 pečlivě definuje služby, jejichž pořizovatelé musejí být chráněni proti úpadku poskytovatele.²⁹¹ Dále pak upraví, jak široká má tato ochrana být a čeho je jejím prostřednictvím třeba docílit.²⁹² Konkrétní provedení ochrany pro případ úpadku pak Směrnice nechá na členských státech. Žádná právní revoluce, ani obrat o 180 stupňů oproti původní úpravě se tedy nekonaly. Evropský zákonodárce reagoval (značně opožděně) na současný technologický vývoj a promítnul jej do nové podoby Směrnice. V systému zajištění pro případ úpadku přibylo několik pozitivních změn a upřesnění a byla do něj promítnuta judikatura Soudního dvora k předchozí Směrnici 90/314. Na druhou stranu byly národní systémy zajištění proti úpadku zatíženy přidáním další kategorie služeb – spojených služeb, při jejichž koupi musí být spotřebitelé rovněž chráněni.

4.2.1. Změny oproti Směrnici 90/314

Změnou oproti Směrnici 90/314, které si čtenář v nové Směrnici 2015/2302 všimne na první pohled, je *změna terminologie*. Spotřebitel se stal „cestujícím“, organizátor souborných služeb je nyní „pořadatelem“. Za účinnosti minulé úpravy²⁹³ převzala většina členských států pojmy ze Směrnice 90/314 („spotřebitel“ a „organizátor“)²⁹⁴, s novou Směrnicí je tak zřejmě budou měnit. Ve Směrnici přibyl také nový druh služeb, na které se vztahuje právní ochrana, a s ní tak vznikl i nový termín pro podnikatelský subjekt zprostředkovávající tuto službu – „obchodník zprostředkovávající spojené cestovní služby“.

Zásadní změna, kterou Směrnice 2015/2302 přinesla, se týká její *věcné působnosti*. Byla rozšířena definice souborných služeb a přidán nový druh cestovních služeb – *spojené*

²⁹¹ Článek 17 odst. 1 ve spojení s článkem 3 odst. 2 a článek 19 odst. 1 ve spojení s článkem 3 odst. 5 Směrnice 2015/2302.

²⁹² Článek 17 odst. 2 ve spojení s 39. a 40. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²⁹³ Do 31. prosince 2017.

²⁹⁴ Op. cit. SCHULTE-NÖLKE, Hans, TWIGG-FLESNER, Christian a EBERS, Martin, *EC consumer law compendium the consumer acquis and its transposition in the member state [i.e. states]*. s. 192.

cestovní služby. V době přijetí Směrnice 90/314 vrcholil v cestovním ruchu proces vytváření výhodných balíčků a zjednodušování výběru spotřebiteli předpřipravením lákavých „all in“ nabídek. Tento trend se však s postupem času změnil vzhledem tomu, že řada cestujících začala preferovat flexibilitu a služby „na míru“. Spotřebitelské preference a přesun části trhu na internet tak vedly řadu obchodníků k postupnému „vybalování“ některých balíčků. Celá řada podnikatelů pak přišla se zcela novými způsoby prodeje. Příkladem jsou „click-through“ prodeje, tedy umístování odkazů na webových stránkách jednoho poskytovatele cestovní služby na stránky jiného. Když si tak spotřebitel koupí letenku do Moskvy, objeví se nabídka přikoupit si k letence ještě ubytování v hotelu poblíž Rudého náměstí nebo dopravu z letiště. Tyto nabídky na mnohé spotřebitele působí jako obdoba klasických balíčků, ale pod ochranu ve Směrnici 90/314 se většinou nevešly.²⁹⁵ Směrnice 2015/2302 se tak snažila tuto situaci napravit. Koncept souborných služeb se proto rozšířil o dynamické balíčky sestavené na žádost spotřebitele z jednotlivých služeb.²⁹⁶ Kromě toho byl do definice souborných služeb přidán také úzký segment některých „click-through“ prodejů.²⁹⁷ Tato kategorie souborných služeb bude ovšem v praxi málo relevantní. Obchodníci by si mezi sebou museli předat natolik specifické informace²⁹⁸, že pravděpodobně nebude nic jednoduššího, než poupravit IT systém a tyto informace si nepředávat. Obchodníci se tak vyhnou přísnější úpravě ochrany spotřebitele, která se vztahuje na souborné služby.

Pokud si obchodníci relevantní informace nepředají a pouze jeden z nich zprostředkuje nákup cestovních služeb toho druhého (např. pomocí propojených webových stránek), tak se nejspíše bude jednat o tzv. spojené cestovní služby.²⁹⁹ Nová kategorie „spojených služeb“ zastřešuje většinu zprostředkovaných služeb, které si cestující koupí prostřednictvím propojených webů dvou poskytovatelů cestovních služeb. Tyto služby jsou oddělené – placeny jsou zvlášť³⁰⁰ a organizovány jsou rozdílnými poskytovateli, kteří za jejich plnění ručí samostatně. Společný výběr služeb je však umožněn tím, že na sebe stránky poskytovatelů navzájem odkazují, a cestujícímu je tak v jistém slova smyslu doporučena jedním poskytovatelem služba druhého. Směrnice přináší ochranu i pro tento typ služeb. Tato ochrana je však podstatně nižší než v případě souborných

²⁹⁵ Druhý bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

²⁹⁶ Viz článek 3 odst. 2 Směrnice 2015/2302: „a to i na žádost nebo podle výběru cestujícího“.

²⁹⁷ Článek 3 odst. 2 bod v) Směrnice 2015/2302.

²⁹⁸ Jedná se o jméno a e-mailovou adresu cestujícího a jeho platební údaje.

²⁹⁹ Článek 3 odst. 5 písm. a) nebo b) Směrnice 2015/2302.

³⁰⁰ Srov. s článkem 3 odst. 2 písm. ii) Směrnice 2015/2302.

služeb. Na skutečnost, že se jedná pouze o spojené služby a cestující bude mít omezenou ochranu, proto musí obchodník zprostředkovávající spojené služby jasným a zřetelným způsobem upozornit ještě před tím, než bude cestující vázán smlouvou.³⁰¹ K tomu poslouží standardizované formuláře, které jsou přílohou II Směrnice.³⁰²

Účelem Směrnice 2015/2302 je podle jejího článku 1 „*přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a k dosažení co možná nejjednotnější vysoké úrovně ochrany spotřebitele sblížením některých aspektů právních a správních předpisů členských států, pokud jde o smlouvy mezi cestujícími a obchodníky o souborných službách pro cesty o spojených cestovních službách*“. Z tohoto znění se dá dovodit, že hlavním účelem Směrnice je bezesporu dokončení vnitřního trhu. V porovnání se zněním článku 1 Směrnice 90/314 („*Předmětem této směrnice je sblížení právních a správních předpisů členských států o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy prodávaných nebo nabízených k prodeji na území Společenství*.“) je však zjevné, že si Směrnice 2015/2302 vytkla cíl méně ambiciózní než její předchůdkyně. Znamená to tedy, že Směrnice 2015/2302 zaujímá k problematice spíše funkční přístup a předpokládá, že její vliv bude méně transformativní než Směrnice 90/314?³⁰³ Směrnice 90/314 si klade za cíl dosáhnout sblížení právních a správních předpisů členských států o souborných službách. Naopak Směrnice 2015/2302 zamýšlí sblížit pouze „některé aspekty“ a „přispět k řádnému fungování vnitřního trhu“, a to při zohlednění imperativu vysoké ochrany spotřebitele. Dalo by se tak usuzovat, že ve Směrnici 2015/2302 bude hrát ochrana spotřebitele důležitější roli než ve Směrnici 90/314.

Historickým podkladem Směrnice 2015/2302 byly skutečně hlavně úvahy o ochraně spotřebitele. Komise iniciovala několik studií trhu, např. *Studii o škodách způsobených spotřebitelům při nákupu dynamických balíčků*.³⁰⁴

Nakonec bylo rozhodnuto, že je nutno zastaralou úpravu nahradit novou a že bude (až na některé výjimky³⁰⁵) použit princip úplné harmonizace.³⁰⁶ Národní právo se tak

³⁰¹ Článek 19 odst. 2 Směrnice 2015/2302.

³⁰² Do českého práva budou tyto přílohy zřejmě provedeny jako vyhláška o stanovení vzorů formulářů včetně povinných informací v nich uvedených podle jednotlivých typů zájezdu a spojených cestovních služeb.

³⁰³ MACHADO, Virgílio. *The New Package Travel Directive: The Directive 2015/2302: new challenges to package travel and tourism law concepts*. 2017. ISBN 978-989-99955-0-5, s. 396.

³⁰⁴ Op. cit. LONDON ECONOMICS, *Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages, Final Report to The European Commission – Health and Consumers DG*, November 2009.

nesmí odchýlit od znění Směrnice (ani k přísnější úpravě).³⁰⁷ Minimální metoda harmonizace znamená zohlednění kulturních rozdílů, které hrají zejména v oblasti cestovního ruchu významnou roli. Minimální harmonizace by byla vhodnější také z důvodu, že dovede lépe reflektovat existující právo v oblasti, a nová úprava se tak může stát jeho koherentnější součástí. Tento přístup také stimuluje národní zákonodárce, aby přišli s co možná nejefektivnější variantou řešení. Rozdílná úprava v jednotlivých ČS také může působit jako určitá testovací laboratoř různých řešení. Národní systémy se mohou nezávisle na sobě rozvíjet a zákonodárci se mohou inspirovat nejefektivnějšími variantami řešení jinde. Přechod od minimální harmonizace ve Směrnici 90/314 k úplné ve Směrnici 2015/2302 tak zdaleka nebyl nekontroverzní. Nejen, že v některých státech budou muset být sníženy tradičně vysoké standardy ochrany spotřebitele, aby konvenovaly úpravě ve Směrnici,³⁰⁸ ale úplná metoda harmonizace přináší i další problémy pro budoucí aplikační praxi – např. řadu vágních právních pojmů, které způsobí aplikační nejistotu (např. „*služby nabízené nebo zprostředkované příležitostně na neziskovém základě a pouze omezené skupině cestujících*“³⁰⁹, „*bez zbytečného prodlení*“³¹⁰). Ne vždy také bude možné zkonkretizovat úpravu (zejména povinností) na národní úrovni, a to právě kvůli úplné metodě harmonizace. Možnost specifikovat v národních předpisech obecnou směrniceovou úpravu a přizpůsobit ji národním poměrům, by jistě mohla předejít řadě soudních sporů ohledně výkladu neurčitých právních pojmů. Spory o výklad neurčitých právních pojmů ve Směrnici budou přitom s největší pravděpodobností velmi vleklé, protože k autonomní interpretaci Směrnice se může závazně vyjádřit pouze Soudní dvůr Evropské unie. Předběžnou otázkou ale mají povinnost předložit až nejvyšší, resp. poslední soudní instance v daných zemích.³¹¹ Je možné, že si tak spotřebitelé (i podnikatelé v cestovním ruchu) na výsledky sporů o přesný výklad směrniceových pojmů počkají.

³⁰⁵ Viz poznámka pod čarou 200.

³⁰⁶ Toto rozhodnutí vycházelo ze závěrů v tzv. *Zelené knize o revizi spotřebitelského práva acquis COM (2006)774* z roku 2007, kde byly navrženy způsoby, jak zlepšit spotřebitelské právo v EU, a kde mimo jiné byl také doporučen pro evropské spotřebitelské směrnice princip úplné harmonizace práva. Viz op. cit. DVORÁKOVÁ, KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*, s. 24.

³⁰⁷ Článek 4 Směrnice 2015/2302.

³⁰⁸ Op. cit. TONNER, Klaus. *Kommt die Vollharmonisierung auch im Pauschalreiserecht?*

³⁰⁹ 19. bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³¹⁰ Článek 7 odst. 1 Směrnice 2015/2302.

³¹¹ Článek 267 odst. 3 SFEU.

Ukáže až praxe, jak zásadní budou výše naznačené problémy. Otázkou však zůstává, jestli Směrnice 2015/2302 oproti Směrnici 90/314 skutečně zlepšila úroveň ochrany spotřebitele v Unii nebo jestli tuto ochranu jen rozšířila na nové oblasti a zkonkretizovala původní normy o to, co bylo ve Směrnici 90/314 přítomné konkludentně anebo co vycházelo z judikatury SDEU. Z pohledu spotřebitele by bylo v některých případech lepší, kdyby Směrnice 2015/2302 více využívala přístupu tzv. *cílené harmonizace*, tedy úplné harmonizace klíčových prvků a minimální harmonizace některých jiných aspektů.³¹²

Kromě záměru zajistit spotřebitelům vysokou úroveň ochrany bylo druhým cílem Směrnice 2015/2302 přispět k řádnému fungování vnitřního trhu. Z tohoto důvodu Směrnice více akcentuje přeshraniční aspekty problematiky a oproti Směrnici 90/314 přináší explicitní pravidla pro uznání zajištění pro případ úpadku z jiných členských států.³¹³ Bez podobné úpravy by byli pořadatelé odrazeni od toho, aby nabízeli svoje služby v ostatních státech, protože rozdílů a právních nejistot by bylo příliš mnoho a vstupní investice do proniknutí na nové trhy by byla příliš vysoká. Směrnice představuje společného jmenovatele, standard stejný nebo obdobný napříč členskými státy. Z toho mohou evropští podnikatelé profitovat.

Z výše uvedeného vyplývá, že cíl podporovat přeshraniční obchod je ve Směrnici 2015/2302 očividný. Přestože Směrnice není takovým milníkem ve sjednocování evropského trhu s cestovními službami, jako byl první počín Evropských společenství – Směrnice 90/314, představuje i Směrnice 2015/2302 zásadní krok směrem k vytvoření jednotného vnitřního trhu.

Směrnice dále reflektuje i rozvoj internetových nabídek. Jejich prostřednictvím lze nabízet služby na evropském trhu prakticky odkudkoli z celého světa. Směrnice proto přináší pravidla i pro pořadatele souborných služeb, kteří jsou usazeni mimo Evropský hospodářský prostor, ale směřují své služby na vnitřní trh.³¹⁴ Evropský zákonodárce se tak snaží zajistit jednotný standard jak pro „domácí“, tak pro zahraniční podnikatele a nepodřít tak konkurenceschopnost evropských

³¹² Op. cit. TONNER, Klaus, *Die neue Pauschalreiserichtlinie*, EUZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht).

³¹³ Článek 18 Směrnice 2015/2302.

³¹⁴ Viz článek 17 odst. 1 druhý pododstavec a článek 20 Směrnice 2015/2302.

poskytovatelů služeb tím, že by podléhali přísnější kontrole než ti zahraniční. Směrnice říká, že pokud podnikatel nabízí služby na evropském trhu, musí chránit spotřebitele podle evropských standardů, ať už podniká z Prahy nebo z Jerevanu.³¹⁵

Aby úprava Směrnice odpovídala situaci na trhu ve 21. století, musela se zabývat situací online nákupů služeb a do své působnosti zahrnout nejen souborné služby, ale i služby spojené. Tak, jako je ochrana spotřebitele při koupi spojených služeb obecně nižší než při koupi souborných služeb, je nižší i ochrana pro případ úpadku. Služby nejsou zajištěny jako celek, ale záruky proti úpadku musí poskytnout jen ti obchodníci, kteří spojené služby zprostředkovali (tedy například ti, kteří na svých stránkách uvedou odkaz na dalšího poskytovatele služeb). Ti pak ručí, ale pouze za svoji část spojených služeb, a nikoli za služby ostatních. Zahrnutím spojených služeb do Směrnice a rozšířením povinnosti zajistit se pro případ úpadku i na obchodníky se spojenými službami se zvýší počet cest, během nichž bude spotřebitel chráněn. Zajišťovací systémy jednotlivých států tak ale také budou pod větším tlakem, aby tento nápor zvládly.

Z pohledu autorky vítanou novinku přináší Směrnice 2015/2302 do oblasti stanovování rozsahu povinného zajištění proti úpadku. Oproti Směrnici 90/314 specifikuje Směrnice 2015/2302, jak má vypadat „dostatečná záruka“ pro případ úpadku poskytovatele služeb. Ochrana musí být „účinná“, což v krátkosti znamená, že musí být schopna pokrýt *předvídatelné množství plateb zasažených platební neschopností pořadatele a případně i předvídatelné náklady na repatriaci*.³¹⁶ Toto výkladové vodítko k Směrnici 2015/2302 se tak liší od výkladu Směrnice 90/314 ustáleného ve věcech *Rechberger, Blödel-Pawlik a Ilona Baradics*. Směrnice 2015/2302 nadále mluví o nutnosti přijmout takovou právní úpravu, která bez ohledu na své podrobné podmínky *zajistí, aby pořadatelé poskytli záruku vrácení veškerých plateb uskutečněných cestujícími nebo v jejich prospěch, nejsou-li příslušné služby poskytnuty v důsledku platební neschopnosti pořadatele*.³¹⁷ V následujícím odstavci Směrnice (čl. 17 odst. 2) se však čtenář dočte, že se záruka musí vztahovat na *důvodně předvídatelné náklady*,

³¹⁵ Jak již bylo rozebráno výše, je otázka, jestli budou práva zaručená cestujícímu vymahatelná na subjektu, který je usazen mimo EHS a na vnitřním trhu nemá ani zřízení pobočku, ani není zastoupen lokálním prodejcem.

³¹⁶ 40. bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³¹⁷ Článek 17 odst. 1 Směrnice 2015/2302.

a v preambuli Směrnice dokonce, že ochrana proti platební neschopnosti nemusí zohledňovat *velmi vzdálená rizika*. To umožňuje úpravu vykládat tak, že ochrana musí být jen natolik vysoká, aby byla připravená na předvídatelné situace, ale v případě výjimečných okolností si může dovolit selhat. Toto je jistě dobrá zpráva pro země (viz výše s. 31), které mají funkční systémy zajištění pořadatelů pro případ úpadku, ale tyto systémy postrádají „pojistku“, která by zajistila neomezené plnění v případě, že by nastaly mimořádně vysoké výdaje a primární zdroje náhrad by byly vyčerpány.

Kromě přehodnocení standardu zajištění upravuje Směrnice výslovně i praxi, na základě které by dostatečná záruka měla být stanovena. Záruka může záviset na faktorech, jako je typ prodávaných služeb, způsob prodeje a rizika s ním spojená.³¹⁸ Opravdovými novinkami v systému zajištění proti úpadku ve Směrnici 2015/2302 jsou však doporučení brát při stanovování způsobu výpočtu záruky ohledy na menší podniky nebo umožnit klientovi místo repatriace variantu dokončení dovolené.³¹⁹ Ochrana se také musí na cestujícího vztahovat bez ohledu na jeho bydliště, místo, kde cestu nastoupil, nebo na místo, kde byly souborné služby nebo cesta s asistovanou přípravou prodány.³²⁰

Dalším aspektem, který autorka na úpravě platební neschopnosti ve Směrnici 2015/2302 považuje za pozitivní, je, že Směrnice se nadále zdržela toho, aby státům přímo určila, jaký způsob zajištění musí zavést (např. garanční fond, pojištění proti úpadku apod.). I přesto, že ne všechny národní systémy ochrany proti platební neschopnosti obchodníků s cestovními službami jsou stabilní a dostatečně spolehlivé, intervence „shora“ by jejich funkčnosti zřejmě příliš neprospěla. Je tak v souladu s principem subsidiarity, že byla státům ponechána diskrece v provedení požadavků takovým způsobem, který nejlépe odpovídá podmínkám na trhu v dané zemi. Je záhodno, že evropský zákonodárce přes svou tendenci plně harmonizovat nechal způsob zajištění proti platební neschopnosti na uvážení členských států.

Oproti Směrnici 90/314 stanovuje Směrnice 2015/2302 výslovně, že státy musí vzájemně uznávat svoje systémy zajištění pro případ úpadku.³²¹ Národní systém musí

³¹⁸ 40. bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³¹⁹ V některých státech je klientům dokončení dovolené již běžně nabízeno a je to považováno za doporučeníhodnou praxi (viz s. 79). Ve Směrnici se však toto doporučení objevuje nově.

³²⁰ Článek 17 odst. 3 Směrnice 2015/2302.

³²¹ Článek 18 odst. 1 ve spojení s 42. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

zajistit dohled nad dodržováním pravidel, a pokud je to nezbytné, musí disponovat účinnými sankcemi.³²² Směrnice také předvídá systém ústředních kontaktních míst usnadňující sdílení informací a spolupráci mezi členskými státy v oblasti kontroly zajištění proti platební neschopnosti.³²³

Obecně lze o Směrnici 2015/2302 říci, že co dohonila na aktuálnosti a komplexnosti, to ztratila na přehlednosti a uživatelské přívětivosti. Zejména nové definice souborných a spojených služeb se staly pro laiky i mnohé právníky opravdu krkolomné. Směrnici se podařilo provést tolik potřebnou modernizaci právní úpravy, která, doufejme, nějakou dobu udrží krok s technologickým vývojem.³²⁴ Podle názoru autorky však toto měla Směrnice učinit ve funkčnější podobě a srozumitelnějším způsobem, který zohlední, kdo jsou subjekty, které se v právní úpravě budou muset vyznat. Nejedná se povětšinou o nadnárodní korporace s armádou právníků, ale cestovní kanceláře malé a střední velikosti, hotely nebo místní půjčovny aut. Bude tedy otázkou, jak si se změnami ve Směrnici 2015/2302 odvětví turistického ruchu poradí. Zajímavé bude také sledovat, jestli se nová Směrnice a její výklad stanou předmětem soudních pří v takové míře, jako se to stalo Směrnici 90/314 před tím, než se ustálila výkladová judikatura.

Směrnice 2015/2302 ovšem přináší i řadu pozitiv, a to dokonce i pro podnikatele. Ty se týkají například omezení doby, během níž se musí pořadatel zájezdu postarat o cestující v případě nevyhnutelných a mimořádných okolností³²⁵, na 3 noci.³²⁶ Dalším příkladem je modernizace ustanovení o změnách nabídkových materiálů, která ušetří podnikatelům část nákladů dříve nutných na přetisk těchto materiálů, nebo vyloučení některých služebních cest z působnosti Směrnice. Naopak byly do působnosti zahrnuty dynamické balíčky a spojené služby, což povede k tomu, že se vyrovná postavení jednotlivých subjektů na trhu a vzroste konkurenceschopnost „tradičních“ organizátorů souborných služeb. Nebude také tak jednoduché úpravu ve Směrnici obejít prodáváním balíčků

³²² Článek 25 ve spojení s 47. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³²³ Článek 18 odst. 2 a 3 ve spojení s 42. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³²⁴ Přesto bylo Směrnici 2015/2302 během jejího schvalovacího procesu vytýkáno, že je její působnost stanovena příliš úzce a nejspíš znovu brzy zastará. Vymezení působnosti je údajně příliš detailní, což povede k tomu, že řada obchodníků využije mezery a místo „balíčků“ začne služby prodávat pod mírnějším režimem cest s asistovanou přípravou.

³²⁵ Příkladem nevyhnutelné a mimořádné okolnosti je výbuch islandské sopky Eyjafjallajökull v roce 2010, který způsobil uzavření letového prostoru a narušení desetitisíců letů.

³²⁶ Článek 13 odst. 7 Směrnice 2015/2302 ve spojení s článkem 3 bodem 7 Směrnice.

po částech.³²⁷ To by mělo přinést větší míru právní jistoty a otevřenější trh. Trh se podnikatelům otevře také tím, že se zjednoduší přeshraniční obchod. Ve všech státech budou srovnatelné podmínky pro podnikání a bude zajištěno vzájemné uznání záruk pro případ úpadku poskytovatelů cestovních služeb. Podnikatelé tak budou muset prokázat toto zajištění jen ve státě, kde jsou usazeni.

³²⁷ Variantou stále zůstává prodat jednotlivé služby samostatně v rozmezí více než 24 hodin po sobě. To se ale zdá v praxi velmi nepravděpodobné, pořadatelé by se zřejmě museli uchýlit k antedatování smluv.

5. PÁTÁ KAPITOLA

5.1. Provedení Směrnice 2015/2302 do vnitrostátního práva členských států

I přesto, že Směrnice 2015/2302 zvolila úplnou metodu harmonizace, jejímž primárním cílem je aproximace národních právních řádů, je jednotlivým státům nadále umožněno implementovat Směrnici tím způsobem a pomocí takových institutů, aby výsledná úprava co nejlépe reflektovala národní specifika.

Státy si tak nadále mohou zachovat své systémy zajištění pro případ platební neschopnosti obchodníků s cestovními službami (veřejný garanční fond, soukromý garanční fond, pojištění pro případ úpadku, bankovní záruka, svěřenský fond atd.). Také konkrétní způsoby, jakými se určí výše zajištění pořadatelů, výše odvodů do fondu, popř. pojistný limit, se mohou nadále odlišovat. Bude příspěvek do fondu vypočten z obrátu pořadatele nebo bude určen absolutní částkou? Záleží na členském státu. Státy nadále budou moci vyžadovat zajištění pro případ úpadku jako povinnou náležitost nutnou k registraci živnosti pořadatele.³²⁸ Mohou si tedy zachovat své licenční a kontrolní systémy. Státy mohou určit, že vyplácení náhrady cestujícímu bude v jejich režii nebo v režii pojišťoven, fondu nebo jiné soukromoprávní nebo veřejnoprávní instituce. Toto vše si budou moci nadále rozhodovat samotné členské státy. A na ČR bude i zcela obecná otázka, jaká a jak podrobná má být legislativa týkající se platební neschopnosti.

Pro většinu států jsou největší novinkou a největším transpozičním oříškem spojené cestovní služby. Jen minimum států pak u příležitosti transpozice plánuje změnit svůj systém zajištění pro případ úpadku poskytovatelů cestovních služeb. Státy, které se ke změnám chystají, budou dělat převážně změny dílčí, zejména navyšování minimální výše povinného pojistného limitu (např. Rakousko, Slovensko).³²⁹

³²⁸ Viz poznámka pod čarou 85.

³²⁹ Op. cit. ŠKRABÁNEK, Roman, PICKOVÁ, Tereza, *Transpozice směrnice o zájezdech – pohled za hranice*, s. 72, 73.

Lhůta k provedení Směrnice 2015/2302 byla určena na 1. ledna 2018, tato transpozice má být použitelná od 1. července 2018.³³⁰ Jak lze vyčíst z implementační tabulky³³¹, která zachycuje vnitrostátní prováděcí opatření ke Směrnici, necelá polovina členských států ještě na konci února 2018 neměla Směrnici provedenu. Jedním z těchto legislativně „pomalejších“ členských států byla i Česká republika.

5.2. Provedení Směrnice 2015/2302 do českého práva

Novela Zákona 159/1999 („novela 2018“) připravená Ministerstvem pro místní rozvoj byla předložena poslancům 28. 11. 2017 jakožto Sněmovní tisk 12/0.³³² V době dokončování této diplomové práce (konec února 2018) je novela stále v Poslanecké sněmovně a čeká na třetí čtení. Vzhledem k tomu, že konečná podoba zákona ještě není známa, představí autorka pouze základní koncepci navrhované novely bez konkrétních detailů.

Důvodem přípravy novely 2018 Zákona 159/1999 byla v první řadě povinnost implementovat Směrnici 2015/2302 a v druhé řadě pak systematické vypořádání se s problematikou zajištění pro případ úpadku cestovních kanceláří. Návrh novely 2018 nejde nad rámec řádné transpozice,³³³ navíc ale upravuje zřízení a fungování garančního fondu cestovních kanceláří. Tento fond byl předvídan již v době přijetí předchozí, velké novely (viz výše). Novela 2018 teď garanční fond uvádí v život.

Novela 2018 Zákona 159/199 si vyžádá změnu několika předpisů. Bude se jednat o občanský zákoník, živnostenský zákon a zákon o Státním fondu rozvoje bydlení³³⁴. Dále bude upraveno nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁰ Viz článek 28 odst. 1 a odst. 2 Směrnice 2015/2302.

³³¹ EUR-Lex 32015L2302 – CS- EUR-Lex. [23-02-2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=CELEX%3A32015L2302>.

³³² Sněmovní tisk 12/0 část č. 1/10, [online]. [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=12&CT1=0>.

³³³ VLÁDA. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Sněmovní tisk 12/0 část č. 1/10, s. 43 [online]. [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=12&CT1=0>.

³³⁴ Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů („zákon o Státním fondu rozvoje bydlení“).

Změna v živnostenském zákoně reflektuje rozdělení předmětu koncese „*Provozování cestovní kanceláře*“ na dvě části: „*Provozování cestovní kanceláře – pořádání zájezdů*“ a „*Provozování cestovní kanceláře - zprostředkování spojených cestovních služeb*“. Toto vychází z rozšíření působnosti Směrnice 2015/2302 na spojené služby. Cestovní kanceláře tak nadále mohou pořádat všechny druhy cestovních služeb. Cestovní kanceláře s oprávněním k prodeji spojených cestovních služeb mohou prodávat spojené služby na základě koncese Provozování cestovní kanceláře – zprostředkování spojených cestovních služeb.³³⁵ A cestovní agentury? Definice cestovních agentur zůstává v zákoně stejná a půjde nadále o živnost volnou.³³⁶ Cestovní agentura tedy bude i po novele Zákona 159/1999 podnikatelem, který je oprávněn na základě ohlášení volné živnosti nabízet zákazníkům cestovní služby, které nejsou zájezdem.³³⁷ Rozsah činnosti agentur se však s účinností novely 2018 podstatně zúží. Změnila se a rozšířila se totiž definice zájezdu a ten nyní zahrne více kombinací služeb (zejména těch poskládaných „na míru“ zákazníkovi). Do Zákona 159/1999 také přibude nový druh služeb, na jejichž poskytování je třeba speciální živnost – spojené cestovní služby. Ty pokryjí ostatní varianty kombinací služeb. Co tedy zbyde pro cestovní agentury, které nemohou pořádat ani zájezdy, ani spojené cestovní služby? Cestovní agentura může nadále provozovat provizní prodej zájezdů ostatních CK. Může také nabízet jednotlivé cestovní služby odděleně nebo takové balíčky, kde druhá služba nedosáhne významné, ani podstatné hodnoty.³³⁸ Cestovní agentury budou také moci pořádat zájezdy na základě rámcových smluv o pořádání pracovních cest, neboť tato kategorie je vyjmuta z působnosti zákona.³³⁹ Obecně se ale možnosti, jak může cestovní agentura nabízet kombinaci více cestovních služeb, zmenší na minimum. Zkomplikuje se tak podnikání těm cestovním agenturám, které kombinovaly cestovní služby a dělaly vše pro to, aby z toho nebyl „zájezd“ ve smyslu § 1 Zákona 159/1999.³⁴⁰

³³⁵ Kromě toho u nás budou moci být souborné služby („zájezdy“) a spojené služby poskytovány i zahraničními subjekty, které k této činnosti mají oprávnění z jiného členského státu EU, resp. EHS.

³³⁶ Živnost „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“.

³³⁷ § 3 odst. 1 a 2 návrhu novely 2018 Zákona 159/1999.

³³⁸ § 1b odst. 2 písm. a) návrhu novely 2018 Zákona 159/1999. Viz také poznámka pod čarou 47.

³³⁹ § 1 odst. 2 písm. c) návrhu novely 2018 Zákona 159/1999.

³⁴⁰ Viz DVORÁKOVÁ, Klára. *Co zbyde po novele pro cestovní agentury?* Communication On-line Travel Business (COT business). 2018(2), s. 15.

5.2.1. Ochrana zákazníků pro případ úpadku cestovních kanceláří v novele 2018

Novela 2018 nemění český systém zajištění postavený na pojištění CK proti úpadku (resp. také na bankovní záruce, která je alternativou k pojištění). Novela tento systém pouze rozšiřuje o garanční fond CK.

Nadále platí, že CK musí být pojištěna na minimálně 30% ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů (resp. na 30% tržeb z předchozího roku).³⁴¹ Změny v obratu musí CK neprodleně hlásit pojišťovně a musí také vést podrobnou evidenci tržeb, kterou pak každý měsíc zašle ke kontrole pojišťovně.³⁴² Pojišťovny budou muset včas informovat MMR o jakémkoli jimi zaznamenaném negativním vývoji ohrožujícím platební schopnost CK. Pojišťovací a bankovní instituce by se tak neměly spoléhat na smluvní limitaci svého plnění a zapomenout na svou kontrolní funkci vůči CK.³⁴³

Kromě pojištění lze zvolit jako formu zajištění bankovní záruku. Bankovní záruku je podle novely 2018 možno sjednat u banky, která je oprávněna působit na území České republiky.³⁴⁴ Pojišťovna nebo banka jsou primárními subjekty, které zákazníkům v případě úpadku CK plní. Pokud je však přečerpán limit plnění, nastoupí třetí varianta zajištění. Jde o garanční fond CK, účast na němž je pro CK povinná a bezvýjimečná.³⁴⁵

5.2.1.1. Novinka – garanční fond CK

Vytvořit garanční fond CK, který by pokryl nároky spotřebitelů v případě překročení pojistného limitu sjednaného mezi pojišťovnou a CK, bylo rozhodnuto již během vyjednávání „velké novely“ Zákona 159/1999 v roce 2015. Mezi zvažovanými variantami podoby fondu byla i možnost zřídit nikoli garanční fond cestovních kanceláří, ale garanční fond finančních institucí, do kterého by přispívaly pojišťovny

³⁴¹ § 7b odst. 2 návrhu novely 2018 Zákona 159/1999.

³⁴² § 7b odst. 4 a § 8a odst. 5 návrhu novely 2018 Zákona 159/1999.

³⁴³ PŘIKRYL, Vladimír, ČECHOVÁ, Jana. *K limitu pojistného plnění pro případ úpadku cestovních kanceláří*. Právní rozhledy. 2017, č. 13-14, s. 501-502.

³⁴⁴ § 8b odst. 2 návrhu novely 2018 Zákona 159/1999.

³⁴⁵ Srov.: Pokud CK předloží doklad o ochraně pro případ úpadku vydaný osobou k tomu oprávněnou ve státě, kde je CK usazena, může podnikat na území ČR, aniž by byla zajištěna podle českého systému. Viz § 9 odst. 4 ve spojení s § 2 odst. 2 Zákona 159/1999.

a banky.³⁴⁶ Možnost, že by fond byl naplněn ze státního rozpočtu a stát tak (alespoň ze začátku) ručil za závazky cestovních kanceláří, není vhodná, neboť článek 17 odst. 1 Směrnice 2015/2302 požaduje, aby záruku poskytl „pořadatel souborných služeb“ (respektive obchodník zprostředkovávající spojené služby). Stát tento stav má pouze zajistit. Nakonec byla tedy zvolena varianta garančního fondu CK předjednaná v roce 2015 během diskuzí o velké novele. Garanční fond (upravený v Hlavě III Zákona 159/1999) není institucí, ale účelovým sdružením peněžních prostředků.³⁴⁷ Aby se předešlo nadbytečným finančním výdajům na provoz fondu, navrhuje MMR nevytvářet nový samostatný garanční fond s vlastním personálním a administrativním zázemím, ale začlenit jej do struktury Státního fondu rozvoje bydlení (SFRB).

Cestovní kanceláře budou muset každoročně odvádět příspěvek ze svých výnosů do tohoto fondu. Příspěvek bude splatný do konce předchozího kalendářního roku.³⁴⁸ Základem pro výpočet výše příspěvku budou roční plánované tržby z prodeje (popř. tržby za rok minulý).³⁴⁹ Procentuální výše příspěvku bude stanovena vyhláškou MMR na každý rok zvlášť.³⁵⁰ Maximální výše příspěvku by měla být 0,25% ze základu pro výpočet ročního příspěvku (v roce 2018 ovšem jen 0,1% z obrátu CK). Podle vyjádření MMR lze do budoucna podle vývoje trhu uvažovat i o nulové výši příspěvku (v případě, že se fond „naplní“ cca 50 mil. Kč).³⁵¹

Ministerstvo pro místní rozvoj chce zřízením dodatečného fondu (nad rámec pojištění pro případ úpadku nebo bankovní záruky) zajistit, že v momentě překročení limitu plnění budou uspokojeny nároky spotřebitelů právě z garančního fondu. Podle § 7a odst. 1 novely 2018 Zákona 159/1999 to budou vždy pojišťovny (nebo banky), které budou plnit zákazníkovi, ať jde o repatriaci nebo o navrácení finančních prostředků. V případě

³⁴⁶ Viz op. cit. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy*, s. 28. Tato varianta byla odmítnuta s ohledem na příslušné předpisy z oblasti pojišťovnictví, vč. směrnice *Solventnost II*.

³⁴⁷ C. H. BECK. *Harmonizace pravidel pro zájezdy a spojené cestovní služby*. Právní zpravodaj. PZ 333/2017.

³⁴⁸ § 10g odst. 4 novely 2018 Zákona 159/1999.

³⁴⁹ § 10i odst. 3 novely 2018 Zákona 159/1999.

³⁵⁰ Vyhláška upraví také způsob placení příspěvku a další podrobnosti spojené s výpočtem. Viz op. cit. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy*, s. 49.

³⁵¹ Viz PMU. *Garanční fond – nutnost, či zbytečnost?*. Communication On-line Travel Business (COT business). 2018(2), s. 10.

přečerpaní pojistného limitu však tyto instituce obdrží dodatečné peněžní prostředky z garančního fondu.³⁵²

V případě, že se prostředky ve fondu vyčerpají, mělo MMR připravenou možnost, že by CK musely jednorázově doplatit mimořádný příspěvek na doplnění fondu.³⁵³ Tato možnost se ale stala terčem bouřlivé kritiky ze strany CK. V současném znění návrhu novely 2018 tak nalezneme úpravu, která stanoví, že pro případ, že v garančním fondu nepostačují prostředky na vyplacení nároků spotřebitelů, obstará si je SFRB na finančním trhu. Není-li to možné, může být fondu poskytnuta dotace nebo návratná finanční výpomoc z rozpočtové kapitoly MMR, resp. ze státního rozpočtu.³⁵⁴

³⁵² § 7a odst. 3 novely 2018 Zákona 159/1999.

³⁵³ Op. cit. OSÚCH, Jan. *TZ Dovolené podraží, důvodem je chystaný Garanční fond.*

³⁵⁴ § 10i odst. 6 novely 2018 Zákona 159/1999.

ZÁVĚR A ÚVAHY DE LEGE FERENDA

V diplomové práci provedla autorka analýzu vývoje právní úpravy ochrany spotřebitele při úpadku cestovních kanceláří. Od dob, kdy většina členských států EU neměla pro tuto problematiku žádnou úpravu a téměř každou sezónu zůstávali po úpadku CK spotřebitelé bezprizorně v zahraničí, ušla Evropská unie značný kus cesty.

Na počátku devadesátých let byla přijata Směrnice 90/314 s cílem řešit nežádoucí situaci na trhu s cestovními službami. Článek 7 Směrnice 90/314 stanovil, že ČS musí zajistit, aby CK předložily dostatečné záruky repatriace spotřebitele a navrácení mu vynaložených prostředků za neposkytnuté cestovní služby v případě úpadku CK. Judikatura SDEU tento požadavek dále ujasnila a uvedla na pravou míru, že spotřebiteli musí být navraceny všechny vložené prostředky, a to bez ohledu na konkrétní provedení záruky do vnitrostátního práva. Tohoto cíle, navrácení 100% prostředků spotřebiteli, však není ve vnitrostátním právu jednoduché dosáhnout. To dokládá také fakt, že i po téměř 30 letech existence požadavku některé státy stále hledají a kombinují vhodné varianty, jak toto provést. Minimální metoda harmonizace použitá ve Směrnici 90/314 členským státům umožnila poměrně široký prostor pro vlastní uvážení, co se týče způsobu implementace. Bude zajištění provedeno ve formě pojištění pro případ úpadku CK, ve formě bankovní záruky, garančního fondu, svěřenského fondu nebo jinak? Jak má být nastaven pojistný limit? To vše záleží na členském státu.

Nabízejí se však i další otázky. Jak docílit, aby byla náhrada účinná? Musí systém zajištění zohlednit i výjimečné situace, kdy by přišlo do úpadku najednou vícero velkých CK? Je nutno požadovat zajištění i po CK, které jsou již zajištěné v jiném členském státě? Jak získat informace o zajištění poskytovatelů, kteří jsou usazeni na území jiných ČS? Jak ochránit spotřebitele v situacích, kdy si místo koupě předpřipraveného balíčku nechá služby sestavit „na míru“? A co když jeden poskytovatel zprostředkovává uzavření samostatných smluv s ostatními poskytovateli a prodává tak podobné soubory služeb jako cestovní kanceláře – vztahuje se pak na něj právní úprava podle Směrnice 90/314? Na některé z těchto otázek se pokusila explicitně odpovědět Směrnice 2015/2302, která rozšířila a zkonkretizovala právní úpravu Směrnice 90/314. Na některé z těchto otázek ale bude muset najít odpověď sám národní zákonodárce.

Na členské státy zbyl především úkol zvolit vhodnou formu zajištění CK pro případ úpadku a určit garanta, který bude ručit za závazky vůči spotřebitelům. Evropské státy přišly s různými modely řešení. Česká republika od začátku volila variantu povinného pojištění CK proti úpadku. Vzhledem k turbulentním sezónám let 2011 a zejména 2012 však došlo k úpadkům řady CK, které tak neposkytly nasmlouvané plnění spotřebitelům. Vzhledem k množství žádostí klientů CK o náhradu plnění byl přečerpán pojistný limit sjednaný mezi pojišťovny a CK. Pojišťovny v této situaci odmítly plnit nad sjednanou výši. Veškeré finanční nároky spotřebitelů po upadnutí CK přesahující smluvený pojistný limit pak pojišťovny poměrně zkrátily. Rozhořely se desítky právních sporů mezi pojišťovny a nespokojenými spotřebiteli. Spory se týkaly výkladu Zákona 159/1999 implementujícího Směrnici 90/314 do českého právního řádu. K otázce se vyjádřily obecné soudy, Nejvyšší soud³⁵⁵ a několikrát také soud Ústavní³⁵⁶. Eurokonformní verze výkladu zákona (ve shodě s požadavkem SDEU, aby se spotřebiteli dostalo navrácení veškerých prostředků) získala navrch nad výkladem pojišťoven. České soudy tak potvrdily argument zákazníků CK i Ministerstva pro místní rozvoj, že implementace Směrnice 90/314 do českého práva byla dostatečná. Zdálo se, že je vyhráno. Opak však byl pravdou. Český systém zajištění pro případ úpadku CK se s dozvuky těchto sporů potýká dodnes. V momentě, kdy se vyjasnila situace ohledně povinnosti pojišťoven plnit v neomezené míře, začaly pojišťovny hromadně ukončovat pojistné smlouvy cestovním kancelářím. Hrozilo tak, že podnikání cestovních kanceláří zcela zanikne, neboť je nebude mít kdo pojistit. Tato krize byla zažehnána až „velkou“ novelou Zákona 159/1999. Výsledkem této novely bylo rozmělnění systému zajištění pro případ úpadku – zakotvení varianty bankovní záruky jako alternativy k pojištění proti úpadku, a uzákonění ustanovení, které výslovně stanoví, že pojišťovny ručí jen do výše sjednaného pojistného limitu. Neomezeně pak bude místo pojišťoven ručit garanční fond CK, jehož zřízení předvídá novela 2018. Tato novela je v současné době ve schvalovacím procesu v Parlamentu ČR. Garanční fond by měl vybírat příspěvky od CK a následně je vyplácet v případě potřeby – tedy pokud se dostane do úpadku CK a je nutné uhradit nároky spotřebitelů jdoucích nad pojistný limit sjednaný mezi touto CK a pojišťovnou (resp. bankou v případě bankovní záruky).

³⁵⁵ Viz op. cit. rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věcech 23 Cdo 2221/2015, 23 Cdo 4545/2014, 23 Cdo 4235/2015 a 32 Cdo 139/2015.

³⁵⁶ Viz op. cit. rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech I. ÚS 2334/114, I. ÚS 1868/14, III. ÚS 1996/13, IV. ÚS 2370/15, IV. ÚS 3092/16-2 a II. ÚS 3231/16.

Otázka způsobu zajištění a volby garanta je tak i v dnešní době kontroverzním tématem. S jejím vyřešením Směrnice 2015/2302 nepomáhá. Směrnice ale stanovuje výkladová vodítka, která přesněji definují standard, kterého má být dosaženo. Zejména pak Směrnice osvětluje, jak má vypadat *účinná záruka*,³⁵⁷ a stanovuje pravidla pro uznání této záruky napříč členskými státy.³⁵⁸ Podnikatelé tak mohou jednodušeji nabízet služby na celém vnitřním trhu.

Vzhledem k metodě úplné harmonizace zajišťuje Směrnice 2015/2302 rovněž obdobný standard ochrany spotřebitele ve všech členských státech.³⁵⁹ Spotřebitelé tak mohou s lehčím srdcem využívat služeb zahraničních poskytovatelů, protože nehrozí, že by se úroveň jejich práv a ochrany za hranicemi změnila (toto samozřejmě platí pouze pro oblast působnosti Směrnice, ne pro ostatní aspekty nákupu).

Dalo by se tedy říci, že se úroveň ochrany spotřebitele ve Směrnici 2015/2302 zvýšila oproti Směrnici 90/314? Ano i ne. Směrnice 2015/2302 zahrnuje do své působnosti nové druhy služeb,³⁶⁰ pro něž stanovuje ochranu v případě úpadku jejich organizátora.³⁶¹ Směrnice dále zmodernizovala původní úpravu, aby odpovídala situaci na trhu i očekávání spotřebitelů. Úprava je podrobnější, obsáhlejší a kazuističtější. Směrnice je však výsledkem kompromisu mezi řadou aktérů. Obsahuje tak bezpočet vágních pojmů, jejichž přesný význam bude nejspíše nutné vyložit soudní cestou. Přitom jen SDEU může podat závazný autonomní výklad neurčitých právních pojmů, které se ve Směrnici objevily. Strany budoucích sporů si tak zřejmě na spravedlnost budou muset nějakou chvíli počkat, než spory k SDEU doputují a judikatura se ustálí. Toto je ovšem problém každé nové směrnice. Směrnice 2015/2302 ne vždy zlepšuje situaci spotřebitelů také proto, že řada států, které měly tradičně vysokou úroveň ochrany spotřebitele, ji musí opustit a sjednotit národní úpravu s tou obsaženou ve Směrnici.³⁶² Právní úprava obsažená ve Směrnici 2015/2302 také požaduje, aby ochrana pro případ úpadku poskytovatele služeb byla natolik vysoká, aby pokryla

³⁵⁷ Článek 17 odst. 2 ve spojení s 39. a 40. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³⁵⁸ Článek 18 ve spojení s 42. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³⁵⁹ Článek 4 Směrnice 2015/2302.

³⁶⁰ Spojené cestovní služby a dynamické balíčky.

³⁶¹ Směrnice 2015/2302 volí odstupňovanou ochranu spotřebitele – vyšší míru ochrany u souborných služeb a nižší míru u spojených služeb.

³⁶² Úplná metoda harmonizace nedovoluje přijmout ani ponechat v platnosti ani ty předpisy, které jsou přísnější než právní normy stanovené ve Směrnici.

důvodně předvídatelné náklady.³⁶³ Nemluví se tak nadále o „veškerých nákladech“ jako v judikatuře ke Směrnici 90/314, ale postačí sjednat ochranu, která pokryje „důvodně předvídatelné náklady“. Půjde tedy o takovou ochranu, která pokryje většinu situací, ale která si v případě „velmi vzdálených rizik“ může dovolit selhat. Tím se také snižuje standard ochrany spotřebitele oproti Směrnici 90/314.

Je také otázkou, jestli opravdu dnešní samostatný spotřebitel přísnou ochranu pro případ úpadku poskytovatele cestovních služeb potřebuje. Evropští spotřebitelé jsou už zpravidla dostatečně solventní na to, aby si zajistili návrat domů z vlastních zdrojů, pokud pořadatel cesty upadne do insolvence. Přísná „prospotřebitelská“ úprava tak může působit kontraproduktivně, protože stále více spotřebitelů bude při výběru poskytovatele cestovních služeb vnímat ochranu pro případ úpadku jako druhořadý argument a bude se rozhodovat primárně podle ceny služeb. Služby, pro jejichž nabízení musí poskytovatel nejprve splnit nákladné podmínky zajištění, nebudou zřejmě ty cenově nejvýhodnější. Zákazníci tak při porovnávání cen souborných a spojených služeb se službami prodávanými samostatně budou častěji volit služby samostatné. Nabízí se tak otázka, jestli není snaha zajistit stále vyšší a vyšší ochranu spotřebitele v rozporu s tím, co spotřebitel skutečně chce a na trhu hledá. Jak opakovaně podotýkají asociace cestovních kanceláří a další subjekty cestovního ruchu, je právo cestovního ruchu oblastí, kde je ochrana cestujícího v porovnání s ostatními spotřebiteli jedna z nejpřísnějších.³⁶⁴

Směrnice 2015/2302 zahrnuje do své působnosti také nové druhy služeb, na které se bude nově vztahovat právní úprava zajištění pro případ úpadku. Pochopit právní vymezení těchto služeb je však obtížné i pro zkušené právníky.³⁶⁵ Je třeba si uvědomit, že sektor cestovního ruchu není totéž jako například sektor bankovníctví. U velkých finančních institucí se předpokládá, že mají kapacitu na to poradit si se spleťmi legislativními změnami ve fungování odvětví. Naopak v cestovním ruchu působí množství malých a středních podniků. Právní úprava jejich podnikání je tak pro tyto podniky kvůli své spleťtosti a hlavně neustálým změnám nesrozumitelná. Majitelé CK a CA často nemají potřebnou kapacitu na to prostudovávat neustálé legislativní změny,

³⁶³ Článek 17 odst. 2 ve spojení se 40. bodem odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

³⁶⁴ Viz op. cit. PMU. *Garanční fond – nutnost, či zbytečnost?*, s. 10 a 11.

³⁶⁵ Viz definice souborných cestovních služeb v článku 3 bodu 2 Směrnice 2015/2302 nebo definice spojených cestovních služeb v článku 3 bodu 5 téže Směrnice.

přepisovat všeobecné smluvní podmínky a měnit pojistné smlouvy. I na to (a nejen na komfort spotřebitele) by měl zákonodárce myslet ve chvíli, kdy právní úpravu připravuje. Členské státy v procesu implementace s již přijatými definicemi nemohou mnoho udělat (zejména jedná-li se o směrnici s úplnou harmonizací). Autorka proto zastává názor, že s ohledem na budoucí adresáty právní úpravy měla Evropská unie ve Směrnici 2015/2302 přijít s jasnějším a uživatelsky přijatelnějším zněním. Tím by prospěla menším společnostem více, než požadavkem, aby jejich situaci členské státy zohlednily v úpravě zajištění proti úpadku.³⁶⁶

Na specifika podnikání v cestovním ruchu zřejmě nebylo pamatováno ani při samotném stanovení data, od něhož mají být předpisy provádějící Směrnici 2015/2302 aplikovatelné. Termín na začátku července je z hlediska podnikání CK uprostřed hlavní sezóny. Přechod na novou úpravu tak zatíží CK nejen komplexností právní úpravy, ale i svým načasováním. Na jednom zájezdu se tak mohou setkat klienti CK, kteří si každý pořídili zájezd podle jiné právní úpravy (jeden s předstihem formou *first minute* a druhý jako zájezd *last minute* po účinnosti novely 2018). Je tak otázkou, jak se s přechodem na znovelizovanou právní úpravu odvětví cestovního ruchu „popere“.

I přes některé vady na kráse, které by se daly Směrnici a právní úpravě v ní vytknout, se však nedá popřít, že Směrnice představuje významný počín z hlediska modernizace odvětví. I Směrnice 2015/2302 bude tak obdobně jako předchozí Směrnice 90/314 znamenat milník v právním chápání cestovních služeb. Směrnice reflektuje modernizaci trhu s cestovními službami a nové způsoby prodeje a podpoří přeshraniční i vnitrostátní konkurenceschopnost podnikatelů. Na návrhu nové Směrnice lze zejména ocenit, že narovnáva soutěžní podmínky na trhu mezi jednotlivými obchodníky a vyjasňuje některé dosud sporné otázky. Transparentnost a vysoká úroveň ochrany cestujícího v Unii také přináší vysoký komfort a míru právní jistoty. Tyto spotřebitelské výhody tak mohou přilákat i některé mimoevropské spotřebitele, aby si pořídili cestovní služby od organizátorů z EU.

Právní úprava obsažená v evropské Směrnici 2015/2302 ještě ani nezačala být používána a už se stává vzorem pro ostatní legislativní počiny v oblasti cestovního

³⁶⁶ 44. bod odůvodnění preambule Směrnice 2015/2302.

ruchu. Význam Směrnice 2015/2302 se tak dá ilustrovat i na faktu, že právní úprava souborných cestovních služeb v této Směrnici se stala předobrazem návrhu mezinárodní úmluvy o ochraně turistů, kterou připravuje UNWTO.³⁶⁷ Úmluva má upravit ochranu turistů se zaměřením zejména na krizové situace. Nezanedbatelná část³⁶⁸ se však zabývá také soubornými a spojenými cestovními službami a do značné míry se inspirovuje Směrnicí. Úmluva bude mimo jiné obsahovat i úpravu ochrany pro případ úpadku poskytovatelů cestovních služeb. Články 11 (o souborných službách) a 12 (o spojených cestovních službách) Úmluvy pak v podstatě kopírují úpravu ve Směrnici 2015/2302.³⁶⁹

Je možné, že se Směrnicí 2015/2302 budou inspirovat nejen ostatní organizace nadané legislativní pravomocí, ale i Unie sama. Ochrana spotřebitele v případech úpadku cestovních kanceláří je totiž jen jedna z mnoha oblastí, kde je spotřebitel ohrožen úpadkem poskytovatele služeb. Spotřebitelé jsou, v situacích jako jsou třeba úpadky developerských společností, minimálně stejně zranitelní jako zákazníci v případě úpadku CK. Vydá se tak evropský zákonodárce na cestu přijetí právní úpravy také v ostatních smluvních vztazích, které předpokládají uhrazení záloh spotřebitelem? Nebo se Směrnice 2015/2302 stane základem pro všeobjímající unijní úpravu cestovního ruchu, která by stanovovala práva a povinnosti poskytovatelů cestovních služeb nejen vůči spotřebitelům, ale i vůči ostatním subjektům? Dočkáme se kodifikace právních předpisů existujících v oblasti cestovního ruchu³⁷⁰? Dá se očekávat, že budoucí úprava práva cestovního ruchu bude, podobně jako ta dosavadní, poháněna zejména snahou o zajištění nebo zvýšení ochrany spotřebitele. Kterých konkrétních aspektů ochrany se ale bude týkat? A je ochrana pro případ úpadku poskytovatele cestovních služeb dostatečně připravená na budoucí technologický vývoj a příchod nových způsobů prodeje nebo nás bude čekat třetí směrnice k této problematice?

³⁶⁷ Viz Convention on the Protection of Tourists and the Rights and Obligations of Tourism Service Providers. (Návrh Úmluvy o ochraně turistů a právech a povinnostech poskytovatelů cestovních služeb). Dostupné z:

http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/ce106_03_implementation_of_the_general_programme_of_work_2016-2017_en.pdf.

³⁶⁸ Příloha II o problematice souborných služeb.

³⁶⁹ Např.: „*Standard 11.1: States Parties shall take the necessary measures to ensure that the organiser established in their territory provides sufficient evidence of financial security for the refund of all payments made by or on behalf of tourists insofar as the relevant services are not performed as a consequence of the organiser's insolvency.*“.

³⁷⁰ Viz Směrnice 2015/2302, směrnice o timeshare, směrnice o právech spotřebitelů, Montrealská úmluva o sjednocení některých pravidel pro mezinárodní leteckou dopravu z roku 1999, Úmluva o mezinárodní železniční přepravě (COTIF) z roku 1980, Athénská úmluva o přepravě cestujících a jejich zavazadel po moři z roku 1974 a další.

Právo cestovního ruchu je poměrně mladým právním odvětvím³⁷¹ a ohledně jeho budoucího vývoje vyvstává na první pohled řada otázek. Analýza předcházejícího vývoje v oblasti právní úpravy cestovního ruchu a zhodnocení existujících způsobů ochrany spotřebitele, které tato diplomová práce přinesla, by tak mohly posloužit pro poučení se ohledně vývoje budoucího.

³⁷¹ Mnoha odborníky i právními systémy není dokonce právo cestovního ruchu (popř. cestovní právo) vůbec považováno za samostatný právní obor. Viz op. cit. DVOŘÁKOVÁ, Klára a Renata KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*. s. 3, 4.

Seznam zkratk

BGB	německý občanský zákoník (Bürgerliches Gesetzbuch)
CA	cestovní agentura
CK	cestovní kancelář
ČR	Česká republika
ČS	členský stát / členské státy
HCCH	Haagská konference mezinárodního práva soukromého
EHS	Evropské hospodářské společenství
EU	Evropská unie
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
SCS	spojené cestovní služby
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
UNIDROIT	Mezinárodní institut pro unifikaci soukromého práva
UNWTO	Světová organizace cestovního ruchu
ÚS	Ústavní soud

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

BOHMAN, Ludvík, Libuše DRYJOVÁ a Magdalena WAWERKOVÁ. *Zákon o pojistné smlouvě: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-504-4;

C H. BECK. *Harmonizace pravidel pro zájezdy a spojené cestovní služby*. Právní zpravodaj. PZ 333/2017;

DOBIÁŠ, Petr, *Srovnání pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře s právní úpravou povinných pojištění odpovědnosti*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016;

DOLEŽALOVÁ, Martina, PACHROVÁ, Stanislava, *Praktické dopady novely zákona 159/1999 Sb. na činnost cestovních kanceláří*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016;

DVOŘÁKOVÁ, Klára a Renata KRÁLOVÁ. *Cestovní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-267-0;

- DVOŘÁKOVÁ, Klára. *Co zbude po novele pro cestovní agentury?* Communication On-line Travel Business (COT business). 2018(2);
- DVOŘÁKOVÁ, Klára, *Význam rozsudků soudů ČR při zajištění nároků klientů v případě úpadku cestovní kanceláře*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016;
- ECHTERMEYER, Sandra, *Die Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie in Deutschland und im Vereinigten Königreich. Haftung und Insolvenzversicherung von Reiseveranstaltern*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2007. ISBN 978-3-8300-2726-3;
- FÜHRLICH, Ernst, *Die Neue Pauschalreiserichtlinie*. NJW (Neue Juristische Wochenschrift). 2016 (17), s. 1204-1209;
- FÜHRLICH, Ernst, *Umsetzung der neuen EU-Pauschalreiserichtlinie in das BGB unter besonderer Berücksichtigung des Anwendungsbereichs – Kritische Anmerkungen*. RRA (ReiseRecht aktuell), 2016 (230);
- FÜHRLICH, Ernst, *Das neue Pauschalreiserecht*. NJW (Neue Juristische Wochenschrift). 2017 (41), s. 2945-2950;
- HEIDERHOFF, Bettina, *Europäisches Privatrecht*. 4.Aufl.. Heidelberg: C.F. Müller GmbH, 2016. ISBN 978-3-811-44153-8;
- HOWELLS, Geraint G. a Thomas WILHELMSSON. *EC Consumer Law*. Brookfield, Vt.: Ashgate, c1997. ISBN 978-1-85521-602-0;
- JABŮRKOVÁ, Vendula, *Berichte – Reiserecht in den neuen EU-Mitgliedstaaten – keine unbekannte Größe - Tschechische Republik*. RRA (ReiseRecht aktuell). 2004 (4), s. 151-155;
- KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-7179-688-3;
- KRÁLOVÁ, Renata, *Nová směrnice EU o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách – Co je nového a co zůstává?*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, 2016;
- LINDEROVÁ, Ivica. *Cestovní ruch: teoretická a právní východiska*. V Praze: Idea servis, 2015. ISBN 978-80-85970-86-9;
- MACHADO, Virgílio. *The New Package Travel Directive: The Directive 2015/2302: new challenges to package travel and tourism law concepts*. 2017. ISBN 978-989-99955-0-5;
- MOKHTARI, Susanne, *Insolvenzabsicherung von Pauschalreisen*. 1. Aufl. Deutscher Anwaltverlag, 2014. ISBN 978-3824052684;
- PASCHKE, Marian, *Europäisches Verbrauchervertragsrecht Eine einführende Betrachtung zu Stand und Perspektive der Rechtsentwicklung In: Grundfragen des europäischen Verbraucherprivatrechts: Sammelband des Gemeinschaftsseminars vom 02.-03. November 2005 an der Juristischen Fakultät der Karls-Universität Prag*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v nakl. IFEC, 2006. ISBN 8085889692;
- PETRÁŠ, René, *Právo a cestovní ruch*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2013. ISBN 978-80-7452-032-7;
- PMU. *Garanční fond – nutnost, či zbytečnost?*. Communication On-line Travel Business (COT business). 2018(2);
- PMU. *Patří dynamickým balíčkům budoucnost?*. Communication On-line Travel Business (COT business). 2017(10);

- PRECHAL, Sacha. *Directives in EC law*. 2nd, completely rev. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. Oxford EC law library. ISBN 0-19-920759-3;
- PŘIKRYL, Vladimír, ČECHOVÁ, Jana. *K limitu pojistného plnění pro případ úpadku cestovní kanceláře*. Právní rozhledy. 2017, č. 13-14; s. 501-502;
- REICH, Norbert a Hans-W. MICKLITZ, *Europäisches Verbraucherrecht*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 2003. ISBN 9783832900410;
- SCHULTE-NÖLKE, Hans, TWIGG-FLESNER, Christian a EBERS, Martin, *EC consumer law compendium the consumer acquis and its transposition in the member state [i.e. states]*. Munich: Sellier. European Law Publishers, 2008. ISBN 9783866537248;
- SELUCKÁ, Markéta. *Limit pojistného plnění pro případ úpadku cestovní kanceláře a ochrana spotřebitele*. Právní rozhledy. 2017, č. 7, s. 249-252;
- STAUDINGER, Ansgar. *Insolvenzabsicherung bei Pauschalreisen*. ReiseRecht aktuell. 2012(3);
- STREINZ, Rudolf. *Europarecht*. 10., völlig neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, 2016. ISBN 978-3-8114-9371-1;
- ŠKRABÁNEK, Roman, PICKOVÁ, Tereza, *Transpozice směrnice o zájezdech – pohled za hranice*, Communication On-line Travel Business (COT business). 2017(2);
- ŠPAČEK, Ondřej, CHALOUPKA, Radek. *Analýza trhu spojených cestovních služeb*. Communication On-line Travel Business (COT business). 2017(2);
- TOMÁŠEK, Michal, *Eine Bemerkungen zur Verbraucherbegriff*. In: *Grundfragen des europäischen Verbraucherprivatrechts: Sammelband des Gemeinschaftsseminars vom 02.-03. November 2005 an der Juristischen Fakultät der Karls-Universität Prag*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v nakl. IFEC, 2006. ISBN 8085889692;
- TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., MALENOVSKÝ, J. et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7;
- TONNER, Klaus. *Kommt die Vollharmonisierung auch im Pauschalreiserecht?*, Editorial. *RRA* (ReiseRecht aktuell). 2009(3),17;
- TONNER, Klaus, *Schuldrecht : vertragliche Schuldverhältnisse*, Baden-Baden, Nomos-Verl.-Ges., 2010. ISBN 9783832953119;
- TONNER, Klaus, *Die neue Pauschalreiserichtlinie*, EUZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht). 2016 (3), s. 95-100;
- VAJČNEROVÁ, I., RYGLOVÁ, K, *Analýza pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře na českém trhu a komparace s dalšími způsoby jištění používanými ve Velké Británii*, ACTA UNIV. AGRIC. ET SILVIC. MENDEL. BRUN., SBORNÍK MENDELOVY ZEMĚDĚLSKÉ A LESNICKÉ UNIVERZITY V BRNĚ, 2005, Ročník LIII, číslo 6;
- VEČEŘA, Jiří. *Ochrana spotřebitele v České republice a Evropské unii: (včetně úpravy podle nového občanského zákoníku 2014) : právní stav k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-34-2;
- WOLFF, Alexander, *Die Novellierung des Pauschalreiserechts unter besonderer Berücksichtigung der richtlinienkonformen Umsetzung der Insolvenzschutzpflicht: eine Analyse der Gesetzesänderungen der [Paragraphen] 651 a-l BGB vom 01. November 1994*

in Bezug auf die Vorgaben der EU-Richtlinie 90/314/EWG vom 13. Juni 1990 zur Verwirklichung eines effektiven Verbraucherschutzes. Frankfurt am Main: Peter Lang, c2000. Europäische Hochschulschriften, Bd. 2920. ISBN 3631360991.

Seznam použitých internetových zdrojů

Bankovní garance – možnost pouze teoretická [online]. 2016 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <http://www.ttg.cz/bankovni-garance-moznost-pouze-teoreticka/>;

CK: Cestovní ruch by mělo mít na starosti ministerstvo průmyslu, ICOT [online]. 2017 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.icot.cz/ck-cestovni-ruch-by-melo-mit-na-starosti-ministerstvo-prumyslu/>;

Dokumenty i akty prawne. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z: https://ufg.pl/infoportal/faces/pages_homepage/Page_3dc12681_156b6b90c42_7ff6/Page_3dc12681_156b6b90c42_7ff5/Page_3dc12681_156b6b90c42_7ff1?_afLoop=4576847092040564&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=y1gh4hw9r_4;

MAŃKO, Rafał. *Towards a reform of EU law on package travel: 130593REV1*. Library Briefing [online]. Library of the European Parliament, 2013 [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130593/LDM_BRI\(2013\)130593_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130593/LDM_BRI(2013)130593_REV1_EN.pdf);

MMR - K POPLAŠNÝM ZPRÁVÁM ASOCIACE CESTOVNÍCH KANCELÁŘÍ NENÍ DŮVOD [online]. 2017 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Medialni-reakce/K-poplasnym-zpravam-Asociace-cestovnich-kancelari-neni-duvod>;

OSÚCH, Jan. *TZ Dovolené podraží, důvodem je chystaný Garanční fond* [online]. 2017 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.ackcr.cz/tiskove-zpravy/tz-dovolene-podrazi-duvodem-je-chystany-garancni-fond/>.

Seznam použitých právních předpisů

Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2787) geändert worden ist;

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie;

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii;

Listina základních práv a svobod;

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008. ze dne 17. června 2008. o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, Úř. věst. L 177, 4.7.2008, s. 6—16;

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. L 351, 20.12.2012, s. 1—32;

Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů;

Gesamte Rechtsvorschrift für Reisebürosicherungsverordnung, Fassung vom 04.03.2018. *RIS* - Reisebüroversicherungsverordnung - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 04.03.2018;

Směrnice Rady 85/374/EHS ze dne 25. července 1985 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky, Úř. věst. L 210, 7.8.1985, s. 29–33;

Směrnice Rady 85/577/EHS ze dne 20. prosince 1985 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory, Úř. věst. L 372, s. 31; Zvl. vyd. 15/01, s. 262;

Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, Úř. věst. L 158, 23.6.1990, s. 59 – 64;

Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, Úř. věst. L 95, 21.4.1993, s. 29—34;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES ze dne 25. května 1999 o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží, Úř. věst. L 171, 7. 7. 1999, s. 223-227;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/65/ES ze dne 23. září 2002 o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku a o změně směrnice Rady 90/619/EHS a směrnic 97/7/ES a 98/27/ES, Úř. věst. L 271, 9. 10. 2002, s. 16—24;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36—68;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení Směrnice Rady 87/102/EHS Úř. věst. L 133, 22. 5. 2008, s. 66—92;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES ze dne 14. ledna 2009 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, Úř. věst. L 33, 3.2.2009, s. 10—30;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o *přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II)*, Úř. věst. L 335, 17.12.2009, s. 1—155;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS, Úř. věst. L 326, 11.12.2015, s. 1 - 33;

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (a její Dodatkový protokol);

Usnesení vlády č. 151 ze dne 15. 3. 1995;

Usnesení vlády č. 1212 ze dne 15. 11. 1999;

Usnesení vlády č. 453 ze dne 10. 5. 1999;

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů;
Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů;
Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů;
Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů;
Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů;
Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů;
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník;
Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů;
Zákon č. 341/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů;
Zákon č. 281/2001 Z. z. o zájazdoch, podmienkach podnikania cestovných kancelárií a cestovných agentúr a o zmene a doplnení Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08-2;
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2014, sp. zn. III. ÚS 2782/14;
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13;
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2370/15;
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3092/16 -2;
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2014, č. j. 15 Co 471/2013-127;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2016, sp. zn. 23 Cdo 2221/2015;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. 23 Cdo 4235/2015;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 32 Cdo 139/2015;
Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 5. 3. 2014, č. j. 13 C 129/2012-91;
Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 25. 3. 2014, č. j. 10 C 81/2012 – 206;
Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978 ve věci 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA (Simmenthal II)*, ECLI:EU:C:1978:49;
Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, ve věci C-283/81 *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*, ECLI:EU:C:1982:335;
Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984 ve věci C-14/83 *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 3. 1996 ve věci C-392/93 *British Telecommunications*, ECLI:EU:C:1996:131;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 5. 1996 ve věci C-5/94 *Hedley Lomas*, ECLI:EU:C:1996:205;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 10. 1996 ve spojených věcech C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Dillenkofer a ostatní proti Spolkové republice Německo*, ECLI:EU:C:1996:375;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 1998 ve věci C-364/96, *Verein für Konsumenteninformation proti Österreichische Kreditversicherung AG*, ECLI:EU:C:1998:226;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 12. 1998 ve věci C-410/96, *Trestní řízení proti André Ambrymu*, ECLI:EU:C:1998:578, 24-39;

Rozsudek ze dne 11. 2. 1999 ve věci C-237/97 *AFS Intercultural Programs Finland ry*, ECLI:EU:C:1999:69;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1999 ve věci C-212/97 *Centros Ltd proti Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, ECLI:EU:C:1999:126;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 4. 1999 ve věci C-423/97 *Travel Vac*, ECLI:EU:C:1999:197;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 6. 1999 ve věci C-140/97 *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice*, ECLI:EU:C:1999:306;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 04. 2002 ve věci C-400/00 *AFS Club Tour proti Garrido*, ECLI:EU:C:2002:272;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 11. 2002 ve věci C-208/00 *Überseering BV proti Nordic Construction Company Baumanagements GmbH (NCC)*, ECLI:EU:C:2002:632;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-167/01 *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam proti Inspire Art*, ECLI:EU:C:2003:512;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2010 ve spojených věcech C-585/08 *Peter Pammer proti Reederei Karl Schlüter GmbH & Co. KG* a C-144/09 *Hotel Alpenhof GesmbH proti Oliver Heller*, ECLI:EU:C:2010:740;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 2. 2012 ve věci C-134/11 *Jürgen Blödel-Pawlik proti HanseMerkur Reiseversicherung AG*, ECLI:EU:C:2012:98;

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014 ve věci C-430/13 *Ilona Baradics a další proti QBE Insurance (Europe) Ltd Magyaroszági Fióktelepe*, ECLI:EU:C:2014:32;

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2016, sp. zn. 23 Cdo 4545/2014;

Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 1/10;

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 2334/114;

Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1868/14;

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 3231/16;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44.

Seznam ostatních zdrojů

BEUC, *Revision of the Package Travel Directive, Commission proposal COM (2013)512, BEUC Position*, ref.: X/2013/082, 29. 11. 2013;

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - European Contract Law and the revision of the acquis: the way forward*, COM (2004) 651 final, [online], 11. 10.2004. [cit. 2018-01-21], Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0651:FIN:EN:PDF>;

Convention on the Protection of Tourists and the Rights and Obligations of Tourism Service Providers. (Návrh Úmluvy o ochraně turistů a právech a povinnostech poskytovatelů cestovních služeb);

Dôvodová správa k predloženomu návrhu zákona o zájazdoch, spojených cestovných službách, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a dopnení niektorých zákonov;

Důvodová zpráva k návrhu zákona o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 91/0 část č. 1/4 [online]. [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>;

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Sněmovní tisk 12/0 část č. 1/10. [online]. [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=12&CT1=0>

EUROPEAN COMMISSION, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC*, SWD(2013) 263 final, 09. 07. 2013;

EUROPEAN COMMISSION. December infringements package: key decisions: MEMO/17/4767. EUROPEAN COMMISSION - *Press Release Database* [online]. 7 December 2017 [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_en.htm;

EUROPEAN COMMISSION, Press Release: 'Commission Acts To Improve Consumer Rights For 120 Million Holiday Makers', [online], 09. 07. 2013 [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/growth/content/commission-acts-improve-consumer-rights-120-million-holiday-makers-0_en;

EUROPEAN COMMISSION, *Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States*, SEC (1999) final 1800;

EUROPEAN PARLIAMENT, *The Study: Implementation of the Package Travel Directive. The Directorate-General for Internal Policies*, IPOL-IMCO ET, 2012, 475084;

HCCH | *Protection of tourists* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.hcch.net/en/projects/legislative-projects/protection-of-tourists>;

HOTREC, *Revision of the Package Travel Directive – HOTREC Position Paper*, 2013;

Informace pro poslance Parlamentu České republiky, Sněmovní tisk 91/0, část č. 1/4, Vládní návrh zák. o podmínkách podnik. v oblasti cest. ruchu, t0091b0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=91&CT1=0>;

Initial guidelines for a community policy on tourism: communication from the Commission to the Council. Washington, D. C.: European Community Information Service, 1982. Bulletin of the European Communities, 82/4. ISBN 92-825-3226-7;

LONDON ECONOMICS, *Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages, Final Report to The European Commission – Health and Consumers DG*, [online], November 2009 [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/28-Study-on-Consumer-Detriment-in-the-area-of-Dynamic-Packages.pdf>;

Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou, kterou se mění nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a kterou se zrušuje směrnice Rady 90/314/EHS, postup 2013/0246/COD, COM (2013) 512 final, 09. 07. 2013;

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ NÁVRH SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o souborných cestovních službách a cestách s asistovanou přípravou, kterou se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2011/83/EU a kterou se zrušuje směrnice Rady 90/314/EHS, SWD/2013/0264 final, 09. 07. 2013;

Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 25 February 2016. Minutes – 1st workshop [18-02-2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324;

Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 13 June 2016. Minutes – 2nd workshop [18-02-2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324;

Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 25 October 2016. Minutes – 3rd workshop [18-02-2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324;

Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 16 February 2017. Minutes – 4th workshop [18-02-2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324;

Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements – Workshop with Member States on 18 May 2017. Minutes – 5th workshop [18-02-2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324;

Telefonická konzultace s Ing. Trnkovou z odboru cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 19. 2. 2018;

UNIDROIT. INTERNATIONAL CONVENTION ON TRAVEL CONTRACTS (CCV) (1970, BRUSSELS) [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z: <https://www.unidroit.org/fr/ccv-r-official-languages-2/ccv-r-official-en>;

Usnesení Rady 84/C 115/02 ze dne 10. dubna 1984, o politice Společenství v oblasti cestovního ruchu, Úř. věst. C 115, 30. 4. 1984;

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Shrnutí závěrečné zprávy RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

PŘÍLOHA 1 K DIPLOMOVÉ PRÁCI

Body odůvodnění preambule a články Směrnice 2015/2302 týkající se ochrany spotřebitele pro případ platební neschopnosti

Preambule Směrnice

(14) | *Aby byla zajištěna spravedlivá hospodářská soutěž a ochrana cestujících, měla by se i na spojené cestovní služby vztahovat povinnost prokazatelně poskytnout dostatečné záruky, že budou vráceny platby a bude zajištěna repatriace cestujících v případě platební neschopnosti.*

(39) | *Členské státy by měly zajistit, aby cestující, kteří si zakoupí souborné služby, byli plně chráněni proti platební neschopnosti pořadatele. Členské státy, v nichž jsou pořadatelé usazeni, by měly zajistit, aby tito pořadatelé poskytli záruku, že v případě jejich platební neschopnosti budou vráceny veškeré platby již provedené cestujícími nebo v jejich prospěch, a pokud souborné služby zahrnují přepravu osob, že bude zajištěna repatriace cestujících. Nicméně by měla existovat možnost nabídnout cestujícím pokračování poskytování souborných služeb. Členské státy si mohou samy zvolit, jakým způsobem má být poskytnuta ochrana pro případ platební neschopnosti, měly by však zajistit, aby tato ochrana byla účinná. Účinností je myšleno, že ochrana by měla být k dispozici, jakmile v důsledku platební neschopnosti pořadatele cestovní služby nejsou nebo nebudou poskytnuty nebo budou poskytnuty pouze částečně nebo jakmile poskytovatelé služeb požadují zaplacení po cestujících. Členské státy by měly mít možnost požadovat, aby pořadatelé cestujícím vystavili osvědčení dokládající přímý nárok vůči poskytovateli ochrany pro případ platební neschopnosti.*

40) | *Aby byla ochrana proti platební neschopnosti účinná, měla by pokrývat předvídatelné množství plateb zasažených platební neschopností pořadatele a ve vhodných případech i předvídatelné náklady na repatriaci. To znamená, že by ochrana měla být dostatečně vysoká, aby pokryla všechny předvídatelné platby uskutečněné cestujícími nebo v jejich prospěch v rámci souborných služeb v hlavní sezóně, přičemž se zohlední období mezi obdržením takových plateb a dokončením cest či pobytů, jakož i případné předvídatelné náklady na repatriaci. To bude obecně znamenat, že záruka musí pokrýt dostatečně vysoké procento obratu pořadatele, co se týče souborných služeb, a může záviset na faktorech, jako je typ prodaných souborných služeb, včetně způsobu přepravy či cestovní destinace, a na jakýchkoliv právních omezeních nebo závazcích pořadatele, pokud jde o výše záloh, které může přijmout, a načasování jejich zaplacení před zahájením poskytování souborných služeb. Vzhledem k tomu, že nezbytné pokrytí lze vypočítat na základě nejnovějších obchodních údajů, například obratu dosaženého za poslední obchodní rok, měli by mít pořadatelé povinnost přizpůsobit ochranu proti platební neschopnosti v případě zvýšeného rizika, včetně výrazného nárůstu prodaných souborných služeb. Nemělo by však být třeba, aby účinná ochrana proti platební neschopnosti zohledňovala velmi vzdálená rizika, jako je například platební neschopnost vyhlášená několika největšími pořadateli zároveň, pokud by zohlednění takových rizik mělo nepřiměřený vliv na náklady na tuto ochranu, a tím by bránilo její účinnosti. V takových případech může být záruka pro náhradu uskutečněných plateb omezena.*

(41) | *S ohledem na rozdíly mezi vnitrostátními právními řády a zvyklostmi, pokud jde o strany smlouvy o souborných službách pro cesty a přijímání plateb uskutečněných cestujícími nebo v jejich prospěch, by měly mít členské státy možnost požadovat, aby si ochranu pro případ platební neschopnosti opatřili i prodejci.*

(42) | *V souladu se směrnicí 2006/123/ES je vhodné stanovit pravidla, kterými se zabrání, aby povinnosti týkající se ochrany pro případ platební neschopnosti překážely volnému pohybu služeb a svobodě usazování. Členské státy by proto měly mít povinnost uznat ochranu pro případ platební neschopnosti zřízenou podle práva členského státu usazení. K usnadnění správní spolupráce a dohledu v oblasti ochrany pro případ platební neschopnosti nad pořadateli a tam, kde je to relevantní, prodejci, kteří působí v různých členských státech, by měly mít členské státy povinnost určit ústřední kontaktní místa.*

(43) | *Obchodníci, kteří zprostředkovávají spojené cestovní služby, by měli mít povinnost informovat cestující, že si nekupují souborné služby a že za řádné plnění jejich smluv odpovídají výhradně jednotliví poskytovatelé cestovních služeb. Obchodníci, kteří zprostředkovávají spojené cestovní služby, by navíc měli mít povinnost poskytnout ochranu pro případ platební neschopnosti pro účely vrácení plateb, které přijali, a jsou-li odpovědní za přepravu osob, pro účely repatriace cestujících, a měli by v tom smyslu cestující informovat. Na obchodníky, kteří odpovídají za plnění jednotlivých smluv tvořících součást spojených cestovních služeb, se vztahují obecné právní předpisy Unie na ochranu spotřebitele i její právní předpisy pro konkrétní odvětví.*

(44) | Při stanovování pravidel pro režimy ochrany v případě platební neschopnosti v souvislosti se soubornými službami a spojenými cestovními službami by členskými státy nemělo být bráněno, aby zohlednily zvláštní situaci menších společností při zajištění stejné úrovně ochrany cestujících.

(50) | Je třeba upřesnit, že by se regulatorní požadavky této směrnice na ochranu v případě platební neschopnosti a informace v souvislosti se spojenými cestovními službami měly vztahovat i na obchodníky, kteří nejsou usazeni v členském státě a kteří jakýmkoli prostředky směřují svou činnost ve smyslu nařízení (ES) č. 593/2008 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 (14) do jednoho nebo více členských států.

Kapitola IV – Poskytování souborných služeb

Článek 13

Odpovědnost za poskytování souborných služeb

1. [...]

Členské státy mohou ve svých vnitrostátních právních předpisech ponechat v platnosti nebo zavést ustanovení, podle nichž za poskytování souborných služeb odpovídá též prodejce. V tomto případě se ustanovení článku 7, kapitoly III, této kapitoly a kapitoly V vztahující se na pořadatele použijí přiměřeně rovněž na prodejce.

Kapitola V - Ochrana pro případ platební neschopnosti

Článek 17

Účinek a rozsah ochrany pro případ platební neschopnosti

1. Členské státy zajistí, aby pořadatelé usazení na jejich území poskytli záruku vrácení veškerých plateb uskutečněných cestujícími nebo v jejich prospěch, nejsou-li příslušné služby poskytnuty v důsledku platební neschopnosti pořadatele. Je-li součástí smlouvy o souborných službách pro cesty i přeprava osob, poskytnou pořadatelé záruku rovněž pro repatriaci cestujících. Lze nabídnout pokračování souborných služeb.

Přadatelé, kteří nejsou usazeni v členském státě a kteří souborné služby prodávají nebo nabízejí k prodeji v některém členském státě nebo kteří jakýmkoli způsobem směřují tyto činnosti do některého členského státu, jsou povinni poskytnout záruku v souladu s právními předpisy daného členského státu.

2. Záruka uvedená v odstavci 1 musí být účinná a musí se vztahovat na důvodně předvídatelné náklady. Musí se vztahovat na částky plateb uskutečněné cestujícími nebo v jejich prospěch za souborné služby, přičemž se zohlední období mezi obdržením záloh a konečných plateb a dokončením souborných služeb, jakož i odhadované náklady na repatriaci v případě platební neschopnosti pořadatele.

3. Ochrana pro případ platební neschopnosti pořadatele se na cestující musí vztahovat bez ohledu na jejich bydliště, místo odjezdu nebo místo, kde byly souborné služby prodány, a bez ohledu na členský stát, ve kterém se subjekt poskytující ochranu pro případ platební neschopnosti nachází.

4. Je-li poskytování souborných služeb dotčeno platební neschopností pořadatele, musí být záruka bez poplatku k dispozici pro účely repatriace a v nezbytných případech k financování ubytování před repatriací.

5. Uskutečněné platby za cestovní služby, jež nebyly poskytnuty, musí být na žádost cestujícího bez zbytečného prodlení vráceny.

Článek 18

Vzájemné uznávání ochrany pro případ platební neschopnosti a správní spolupráce

1. Ochranu pro případ platební neschopnosti, kterou pořadatel poskytuje podle předpisů členského státu, v němž je usazen, uzná členský stát za odpovídající požadavkům svých vnitrostátních předpisů provádějících článek 17.

2. Členské státy určí ústřední kontaktní místa pro usnadnění správní spolupráce a dohledu nad pořadateli, kteří působí v různých členských státech. Kontaktní údaje těchto kontaktních míst oznámí ostatním členským státům a Komisi.

3. Ústřední kontaktní místa si vzájemně umožní přístup k veškerým nutným informacím o svých vnitrostátních požadavcích na ochranu pro případ platební neschopnosti a uvedou totožnost subjektu nebo subjektů poskytujících takovou ochranu konkrétním pořadatelům, kteří jsou usazeni na jejich území. Tato kontaktní místa si vzájemně umožní přístup k veškerým dostupným seznamům pořadatelů, kteří splňují povinnosti týkající se ochrany pro případ platební neschopnosti. Všechny takové seznamy musí být veřejně dostupné, a to i on-line.

4. Má-li členský stát pochybnosti o ochraně některého pořadatele pro případ platební neschopnosti, požádá o objasnění členský stát, v němž je pořadatel usazen. Členské státy odpovídají na žádosti z jiných členských států co nejdříve s ohledem na naléhavost a složitost případu. První odpověď v každém případě poskytnou do 15 pracovních dnů od obdržení žádosti.

Kapitola VI – Spojené cestovní služby

Článek 19

Požadavky na ochranu v případě platební neschopnosti a informace v případě spojených cestovních služeb

1. Členské státy zajistí, aby obchodníci zprostředkovávající spojené cestovní služby poskytli záruku, že budou vráceny veškeré platby, které obdrží od cestujících, pokud cestovní služba, která je součástí spojených cestovních služeb, nebyla v důsledku jejich platební neschopnosti poskytnuta. Jsou-li tito obchodníci odpovědní za přepravu osob, musí se záruka vztahovat i na repatriaci cestujících. Ustanovení čl. 17 odst. 1 druhého pododstavce a odstavců 2 až 5 a článku 18 se použijí přiměřeně.

2. Předtím, než bude cestující vázán smlouvou vedoucí ke sjednání spojené cestovní služby či jakoukoli odpovídající smluvní nabídkou, obchodník zprostředkovávající spojené cestovní služby, a to i v případě, kdy není usazen ve členském státě, ale jakýmkoli prostředky směřuje tyto činnosti do některého členského státu, jasným, srozumitelným a výrazným způsobem uvede, že se na cestujícího:

- a) nebude vztahovat žádné z práv, která se vztahují výhradně na souborné služby podle této směrnice, a že každý poskytovatel služeb odpovídá výlučně za řádné poskytování služeb s ním sjednaných, a
- b) bude vztahovat ochrana pro případ platební neschopnosti v souladu s odstavcem 1.

Za účelem dosažení souladu s tímto odstavcem poskytne obchodník zprostředkovávající spojené cestovní služby tyto informace cestujícímu na příslušném standardním formuláři uvedeném v příloze II, nebo pokud se na konkrétní typ spojené cestovní služby žádný z formulářů uvedených ve zmíněné příloze nevztahuje, poskytne informace v nich obsažené.

3. Pokud obchodník zprostředkovávající spojené cestovní služby nesplní požadavky uvedené v odstavcích 1 a 2 tohoto článku, platí ve vztahu k cestovním službám, které jsou součástí spojených cestovních služeb, práva a povinnosti stanovené v článcích 9 a 12 a v kapitole IV.

4. Pokud spojené cestovní služby vyplývají ze smlouvy uzavřené mezi cestujícím a obchodníkem, který nezprostředkovává spojené cestovní služby, informuje tento obchodník o uzavření příslušné smlouvy obchodníka zprostředkovávajícího tyto spojené cestovní služby.

Kapitola VII – Obecná ustanovení

Článek 20

Zvláštní povinnosti prodejce v případě, že je pořadatel usazen mimo Evropský hospodářský prostor

Aniž je dotčen čl. 13 odst. 1 druhý pododstavec, je-li pořadatel usazen mimo Evropský hospodářský prostor, má prodejce usazený v členském státě povinnosti stanovené pro pořadatele v kapitolách IV a V, ledaže prokáže, že pořadatel splňuje uvedené kapitoly.

Abstrakt

Ochrana spotřebitele - klientů proti úpadku cestovních kanceláří - v právu EU

Tato práce se zabývá právní úpravou ochrany spotřebitele v případech úpadku cestovních kanceláří. Ve chvíli, kdy upadne cestovní kancelář do insolvence, vyvstává problém, kdo zajistí spotřebiteli návrat ze započaté dovolené domů nebo kdo mu vrátí náklady, které za neuskutečněný zájezd vynaložil. Tuto problematiku poprvé upravila směrnice 90/314 o souborných cestovních službách. Směrnici 90/314 autorka analyzuje v druhé kapitole předkládané práce. Směrnice ponechává členským státům do značné míry volnou ruku v tom, jakým způsobem dosáhnou požadovaného standardu ochrany spotřebitele. Musí však být zajištěno, že spotřebitelům budou uhrazeny veškeré náklady, které vynaložili za neuskutečněné služby. V souvislosti s tímto požadavkem tak členské státy přišly s různými variantami zajištění – např. pojištění cestovních kanceláří proti úpadku, bankovní záruka nebo garanční fondy cestovních kanceláří. Třetí kapitola práce se věnuje této implementaci do vnitrostátních právních řádů a blíže popisuje české provedení směrnice v zákoně č. 159/1999 Sb. Tento zákon jakožto způsob zajištění zvolil pojištění cestovních kanceláří pro případ úpadku. Práce se zabývá důvody této volby, stejně tak jako jejími následky. V návaznosti na to pak autorka analyzuje judikaturu českých soudů týkající se rozsahu odpovědnosti pojišťoven za plnění spotřebiteli.

Čtvrtá kapitola práce představí novou směrnici 2015/2302 vztahující se nejen na souborné služby (zájezdy), ale i na spojené cestovní služby. Tato směrnice ztělesňuje snahu modernizovat právní úpravu odvětví a reflektovat trend přesunu prodeje cestovních služeb na internet. Těžiště této práce je v její čtvrté kapitole, kde je podrobně analyzován standard ochrany spotřebitele předvídaný směrnicí 2015/2302 pro případy úpadku poskytovatelů cestovních služeb. Míra ochrany spotřebitele ve směrnici 2015/2302 je poté srovnána s tou ve směrnici 90/314. Pravidla, která směrnice přináší, mají být provedena do vnitrostátního práva a použitelná od července 2018. Pátá kapitola práce se proto ve stručnosti věnuje plánované transpozici nové směrnice.

Diplomová práce ve svých 5 kapitolách přináší zevrubný obrázek toho, jak se vyvíjela úprava ochrany spotřebitele v oblasti úpadků cestovních kanceláří, jaké implikace bude mít tento vývoj pro současnost a jaké jsou výhledy do budoucna.

Klíčová slova:

úpadek cestovních kanceláří

ochrana spotřebitele

souborné služby pro cesty, pobyty a zájezdy

spojené cestovní služby

Abstract**Protection of consumers – customers against the insolvency of tour operators – in EU law**

This thesis examines the legal regulation of consumer protection in the cases of the bankruptcy of travel agencies. In the event of the insolvency of a travel agency, a problem arises as to who will ensure that the consumers are repatriated from summer resorts and their expenses for the unperformed travel services are reimbursed. This issue was first dealt with by Directive No. 90/314 on package travel. The Directive 90/314 will be analyzed in the second chapter of this paper. The Directive leaves a large margin of discretion for national legislators as to how they achieve the required consumer protection standard. However, the EU Member States must ensure that consumers recover the entire loss they have incurred due to the failure of tour operators to provide services. The Member States have come up with a number of implementation solutions – *e.g.* insurance of the guarantee for the case of insolvency, bank guarantee or guarantee fund of the travel operators. This implementation into national legal systems is described in the third chapter of this thesis. That chapter further introduces the Czech implementation affected in Act No. 159/1999 Coll. This Act has opted for insurance of travel agencies as the means of ensuring consumer satisfaction in the event of the insolvency of tour operators. This thesis deals with the reasons behind this particular choice, as well as its consequences. With regard to the consequences, the extensive Czech national case law related to the extent of the liability of insurance companies in securing compensation for consumers is also summarized in the third chapter.

The fourth chapter of the paper analyses a new Directive No. 2015/2302 on package travel and linked travel arrangements. The new scope of the Directive embodies an effort to modernize the Directive and to reflect on the advent of the internet, technology, and the increase of online purchases of travel services. Thus, the focal point of this thesis is its

fourth chapter, which analyses in detail the standard of consumer protection envisaged by the Directive 2015/2302 for the cases of the bankruptcy of travel service providers. The level of consumer protection in Directive 2015/2302 is consequently compared with that of the Directive 90/314. The rules contained in the Directive have to be properly transposed into national law and should be applied as of July 2018. The fifth chapter of the paper, therefore, deals briefly with the planned transposition of the new directive into Czech national law.

As such, this thesis is divided into 5 chapters and it presents a comprehensive analysis of how the legal instruments for consumer protection in the event of bankruptcy of a tour operator have developed. It also summarises the implications of past development on the current state of play and it suggests future prospects for the area.

Key words:

insolvency of travel service providers

consumer protection

package travel, package holidays and package tours

linked travel arrangements