

Ke slučitelnosti „Lex Voucher“ s právem EU

RICHARD KRÁL*

On the compatibility of “Lex Voucher” with EU Law

Summary: *The article analyses the compatibility of the so called “Lex Voucher” with the EU Directive on package travel. While the Directive lays down in art. 12/4 that in case of termination of the package travel contract due to unavoidable and extraordinary circumstances, the organizer of the travel shall make within 14 days full refund of any payments made by the traveller for the package, Lex Voucher in a reaction to the coronavirus pandemic enables, under certain conditions, to issue a voucher for future package travel and to postpone this refund for up to more than a year. However despite this, Lex Voucher can be considered as compatible with the Directive because systematic and teleological interpretation enable, in the situation of the coronavirus pandemic, a teleological reduction of the Directive and thus a certain deviation from the literal interpretation of art. 12/4 of the Directive.*

Keywords: *Lex Voucher, compatibility with EU Law, interpretation of EU Directives*

Dne 24. 4. 2020 nabyl účinnosti zákon č. 185/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS-CoV-2 na odvětví cestovního ruchu. Tento zákon byl Parlamentem ČR přijat ve stavu legislativní nouze a je označován za „Lex Voucher“. Lex Voucher v reakci na dopady koronavirové pandemie mj. stanovuje, že když dojde k odstoupení od smlouvy o zájezdu (s termínem zahájení zájezdu od 20. 2. do 31. 8. 2020) podle § 2535 nebo § 2536 odst. 1 písm. b) zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „občanský zákoník“, (tj. z důvodu mimořádné a nevyhnutelné okolnosti mající vliv na čerpání zájezdu nebo na přepravu), může cestovní kancelář (CK) zákazníkovi (s výjimkou zvláště zranitelného zákazníka¹) poskytnout místo neprodleného vrácení peněz voucher (poukaz) na zájezd, který bude využitelný minimálně do 31. 8. 2021. Teprve pokud zákazník do této doby voucher nevyužije, bude mít CK povinnost vrátit mu jeho peníze². Lex Voucher tudíž přináší odsunutí vrácení peněz za takto zrušený zájezd až o více než jeden rok.

Na první pohled se může jevit, že toto – i více než roční – odsunutí povinnosti CK vrátit v daném případě zákazníkovi peníze naráží na znění směrnice EU 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách (dále jen „Směrnice“).

Směrnice totiž ve svém čl. 12 odst. 4 stanoví, že v případě odstoupení od smlouvy o zájezdu z důvodu mimořádné a nevyhnutelné okolnosti musejí být cestujícím³ vráceny veškeré jeho platby, a to bez zbytečného odkladu, nejpozději ale do 14 dnů od takového odstoupení od smlouvy o zájezdu.

Na druhý, komplexnější pohled se nicméně Lex Voucher jako neslučitelný se Směrnicí nejeví. Účelem příspěvku je tudíž důkladněji posoudit slučitelnost Lex Voucher s právem EU a zdůvodnit, proč ho na druhý, komplexnější pohled lze považovat za slučitelný s právem EU.

Izolovaný jazykový výklad Směrnice

Na základě izolovaného jazykového výkladu Směrnice zjevně nelze dojít k jinému závěru, než že Lex Voucher není se Směrnicí slučitelný. Směrnice stanoví, že v případě, že cestující nebo CK odstoupí od smlouvy o zájezdu z důvodu mimořádné a nevyhnutelné okolnosti mající vliv na čerpání zájezdu nebo na přepravu, musí CK vrátit cestujícím veškeré jeho platby za předmětný zájezd, a to nejpozději do 14 dnů od takového odstoupení od smlouvy o zájezdu⁴. Lex Voucher v tomto případě umožňuje odsunout vrácení peněz až o jeden rok, nejpozději ale do 14. 9. 2021⁵. Na

* Autor je profesorem na katedře evropského práva PF UK a členem Legislativní rady vlády ČR. E-mail: kral@prf.cuni.cz.

¹ Srov. § 3 odst. 3 Lex Voucher.

² Podle § 6 odst. 5 Lex Voucher může mít CK povinnost vrátit peníze i dříve, a to v případě, že zákazník požádá CK o nabídku náhradního zájezdu a CK mu do 30 dnů nevyhoví.

³ Česká transpoziční úprava přeformulovala pojem „cestující“ ve Směrnici na „zákazník“. Srov. § 2521 občanského zákoníku.

⁴ Srov. čl. 12 odst. 2, 3 a 4 Směrnice.

⁵ Srov. § 3 odst. 2 Lex Voucher a § 2536a občanského zákoníku.

základě izolovaného jazykového výkladu čl. 12 odst. 2, 3 a 4 Směrnice tudíž Lex Voucher představuje nesprávnou transpozici Směrnice.

Soudní dvůr EU (SDEU), ale mnohokrát zdůraznil, že při výkladu právních aktů EU nelze vycházet pouze z jejich znění.⁶ Jejich jazykový výklad je třeba podle okolností ještě doplnit o výklad systematický a teleologický. Podle SDEU systematický a teleologický výklad mohou i korigovat jazykový výklad jednoznačně znějících pravidel práva EU.⁷

Mám za to, že pokud se izolovaný jazykový výklad čl. 12 odst. 2, 3 a 4 Směrnice náležitě doplní o výklad systematický a teleologický, je třeba doslovný jazykový výklad těchto článků poněkud korigovat.

Systematický a teleologický výklad čl. 12 Směrnice

Na systematický výklad čl. 12 odst. 2, 3 a 4 Směrnice má nový a zcela zásadní vliv koronavirovou pandemií změněné působení obecného unijního principu proporcionality. Článek 12 odst. 2, 3 a 4 Směrnice musí být vykládán v souladu s tímto principem, neboť jde o právní pramen vyšší právní síly než unijní směrnice. Dopad obecného principu proporcionality na výklad čl. 12 Směrnice je nepochybně jiný za situace výskytu epidemie (mimořádné okolnosti) jen v některých zájezdových destinacích (s čímž Směrnice evidentně počítala) a za situace výskytu pandemie prakticky ve všech destinacích (s čímž Směrnice evidentně nepočítala). Zatímco za první situace je doslovný jazykový výklad čl. 12 Směrnice plně v souladu s principem proporcionality, za druhé situace se takovýto jazykový výklad dostává do rozporu s principem proporcionality, neboť jím dochází k nepřiměřenému zvýhodňování cestujících a k nepřiměřenému, až rdousícímu znevýhodňování cestovních kanceláří. Je totiž třeba též vzít v potaz, že drtivá většina CK nedrží vybrané peníze (zálohy) za zájezd na nějakém úschovním účtě, ale jimi předplácí (zálohově) příslušné přepravní služby a ubytovací služby v zájezdových destinacích. Zahraniční hoteliéři, rovněž postižení pandemií, přitom

zpravidla odmítají tyto peníze vrátit a trvají na uskutečnění zájezdů v budoucnu, poté, co odezní pandemie.⁸ CK tedy, až na výjimky, nemají příliš z čeho vrátit peníze dotčeným zákazníkům. Pokud by tak jejich povinnost vrátit tyto peníze do 14 dnů nebyla odsunuta či nějak jinak zmírněna, hromadně by se ocitly v úpadku.

Doslovný jazykový výklad čl. 12 Směrnice se za situace koronavirové pandemie dostává do rozporu nejen s principem proporcionality, ale i s účelem Směrnice. Z preambule Směrnice vyplývá, že mezi její hlavní účely patří i správně nastavit „rovnováhu mezi vysokou úrovní ochrany spotřebitele a konkurenceschopností podniků“⁹ a zajistit, „aby mohli cestující a obchodníci plně využívat výhod vnitřního trhu a zároveň byl zajištěn vysoký stupeň ochrany spotřebitele v celé Unii“¹⁰.

Tyto účely Směrnice zjevně nenaplnuje doslovný výklad jejího článku 12 odst. 4 za situace koronavirové pandemie. V této situaci, jak již bylo naznačeno výše, přináší takovýto výklad riziko nevyhnutelného hromadného úpadku CK, a tedy ve své podstatě znemožnění toho, aby jak cestující, tak CK mohli plně využívat výhod vnitřního trhu EU. Navíc přináší nerovnováhu mezi vysokou úrovní ochrany spotřebitele a konkurenceschopností podniků, protože ve svém důsledku zajišťuje vysokou úroveň ochrany cestujících za cenu vysokého rizika hromadného úpadku CK.

V kontextu koronavirové pandemie tudíž systematický a teleologický výklad umožňuje odchýlit se od doslovného výkladu čl. 12 odst. 4 Směrnice a přistoupit k teleologické redukci¹¹ čl. 12 odst. 4.

Tedy k výkladu, že v tomto článku upravená povinnost CK vrátit peníze do 14 dnů se na zájezdy zrušené v důsledku koronavirové pandemie vztahuje v redukovaném rozsahu, a to v zájmu toho, aby směrnice i nadále plnila svůj účel.

Prostor k odchýlení se od doslovného výkladu čl. 12 odst. 4 Směrnice navíc skýtá i bod 40 preambule Směrnice. Z něho jasně vyplývá, že v případě hromadného úpadku CK „může být záruka pro náhradu uskutečněných

⁶ Srov. např. rozsudek ve věci C-300/05 ZVK, ECLI:EU:C:2006:735, bod 15.

⁷ Srov. např. rozsudek ve věci C-142/07 *Ecologistas en Acción-CODA*, ECLI:EU:C:2008:445, bod 28, nebo rozsudek ve věci C-189/87 *Kalfelis*, ECLI:EU:C:1988:459, body 8 a 9. Blíže LENAERTS, K. – GUTIÉRREZ-FONS, J. *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*. EUI Working Paper AEL 2013/9, str. 28.

⁸ *Hospodářské noviny* z 15. 4. např. uvádějí, že „[c]estovní kanceláře v Česku vůbec neprodávají zájezdy. V zahraničí mají u hotelů a dalších dodavatelů předplacené služby za 2,9 miliard korun. Ty jim jejich partneři s ohledem na nařízení tamních vlád odmítají vrátit a trvají na tom, že se zájezdy musí v budoucnosti uskutečnit“.

⁹ Srov. bod 5 preambule.

¹⁰ Srov. bod 6 preambule.

¹¹ Blíže k problematice teleologické redukce při výkladu práva EU LENAERTS – GUTIÉRREZ-FONS, c. d., kap. 1C. Obecně k teleologické redukci a k výjimečné možnosti odchýlit se od jednoznačného doslovného znění zákona WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha 2019.

plateb omezena¹². Jestliže tudíž Směrnice v případě hromadného úpadku CK nevyklučuje, aby cestující dostali zpět jen část svých peněz zaplacených za zájezd, tak v návaznosti na výkladový argument od většího k menšímu (*a maiori ad minus*) jen těžko může vylučovat, aby v případě reálně hrozícího hromadného úpadku CK dostali cestující všechny své peníze od CK až s určitým časovým prodlením.

Prozatím lze tudíž mít za to, že systematický a teleologický výklad umožňují v kontextu koronavirové pandemie takový výklad Směrnice, který nevyklučuje přípustit určitou, pro zákazníky omezující redukci rozsahu povinnosti CK vracet peníze do 14 dnů. Přípustná přitom pochopitelně nemůže být jakákoliv redukce rozsahu této povinnosti, ale jen taková, která je v souladu s novým působením principu proporcionality v situaci koronavirové pandemie a která v této nové situaci nově nastavuje „rovnováhu mezi vysokou úrovní ochrany spotřebitele a konkurenceschopností podniků“. Jinak řečeno, případná redukce nemůže ochraňovat CK před rizikem hromadného úpadku za cenu nepřiměřených finančních obtíží pro zákazníky, tj. nemůže nepřiměřeně zvýhodňovat CK a nepřiměřeně znevýhodňovat zákazníky.

Otázkou tudíž je, jestli Lex Voucher nepřiměřeně zvýhodňuje CK na úkor zákazníků a jestli v rozporu s účelem Směrnice přináší nerovnováhu mezi vysokou úrovní ochrany zákazníků a konkurenceschopností CK. Lze mít za to, že ne. Mluví pro to zejména dva hlavní argumenty. Za prvé Lex Voucher neupírá dotčeným zákazníkům právo na vrácení všech jejich peněz, ale odsouvá termín jejich vrácení. Za druhé, a to je ještě podstatnější, Lex Voucher umožňuje různým kategoriím zvláště ohrožených zákazníků¹³ odmítnout nabízený poukaz na zájezd a trvat na neprodleném vrácení peněz. Zákon tedy neodsouvá předmětnou povinnost CK neprodleně vracet peníze ve vztahu ke všem zákazníkům, ale „pouze“ ve vztahu k těm, kteří nepatří do některé z kategorií zvláště ohrožených.

K riziku odpovědnosti ČR za škodu

I když z výše uvedeného odůvodněně vyplývá, že Lex Voucher je se Směrnicí a potažmo s právem EU slučitelný, jde nicméně o hodnocení akademické, nikoliv autoritativní. To může učinit jen SDEU, ať už v řízení o předběžné otázce výkladu Směrnice podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU, nebo v řízení pro porušení unijních Smluv¹⁴ podle čl. 258 až 260 SFEU. Může se tedy nakonec ukázat, že Lex Voucher se Směrnicí slučitelný není. Pro ČR tudíž potenciálně vyvstává určité riziko odpovědnosti za škodu způsobenou zákazníkům CK nesprávnou transpozicí Směrnice. K tomu, aby se toto riziko reálně naplnilo, je ale třeba splnění dvou hlavních předpokladů.

Za prvé, jak již bylo naznačeno, je zapotřebí, aby SDEU autoritativně rozhodl, že Lex Voucher je neslučitelný se Směrnicí, respektive že jiný než doslovný výklad čl. 12 odst. 4 Směrnice není možný. České soudy tudíž nemohou konečným způsobem rozhodnout o žalobě na náhradu škody proti příslušné organizační složce státu (tj. Ministerstvu pro místní rozvoj ČR) dříve, než SDEU rozhodne o předběžné otázce výkladu Směrnice položené mu některým z českých soudů¹⁵, popřípadě dříve, než SDEU rozhodne v řízení pro porušení unijních Smluv, že ČR kvůli Lex Voucher Směrnicí nesprávně transponovala. Pro případ řízení pro porušení unijních Smluv před SDEU má ale ČR k dispozici dosti silný ospravedlňující argument. Je jím samotná judikatura SDEU¹⁶, která umožňuje členským státům ospravedlnit neúplné splnění transpoziční povinnosti důvodem *vis maior*. Jen těžko si lze představit, že by koronavirová pandemie takovýto *vis maior* nepředstavovala.

Za druhé, k tomu, aby se pro ČR riziko odpovědnosti za škodu reálně naplnilo, je zapotřebí, aby ČR přijetím Lex Voucher porušila Směrnicí dostatečně závažně¹⁷. Podle judikatury SDEU¹⁸ přitom nejde ze strany členského státu o dostatečně závažné porušení Směrnice,

¹² Srov. bod 40 preambule.

¹³ Například osamělý rodič pečující o nezaopatřené dítě, osoba starší 65 let, osoba čerpající mateřskou nebo rodičovskou dovolenou, osoba vedená v evidenci Úřadu práce ČR jako uchazeč o zaměstnání, osoba, která je držitelem průkazu osoby se zdravotním postižením, atd. Srov. § 3 Lex Voucher.

¹⁴ Tj. Smlouvy o fungování EU (SFEU) a Smlouvy o EU (SEU).

¹⁵ Pokud by český soud, proti jehož rozhodnutí ve věci nejsou přípustné řádné opravné prostředky, rozhodl bez položení dané předběžné otázky SDEU (respektive bez vyčkání na jeho odpověď, pokud by otázkou již položil jiný soud), jednalo by se z jeho strany jak o porušení práva EU, tak o porušení ústavním pořádkem ČR zaručeného práva na zákonného soudce i na spravedlivý proces. Viz nálezy ÚS ČR sp. zn. II. ÚS 2390/15.

¹⁶ Srov. C-101/84 *Kornise v. Itálie*, ECLI:EU:C:1985:330, bod 16.

¹⁷ Rozsudek ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79, bod 51.

¹⁸ Srov. rozsudek ve věci C-392/93 *British Telecommunications*, ECLI:EU:C:1996:131, body 43 až 45, nebo rozsudek ve věci C-278/05 *Robins a další*, ECLI:EU:C:2007:56, bod 77. Blíže KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha 2014, str. 210–213.

když Směrnice umožňuje více výkladů a když se teprve později, až v návaznosti na rozhodnutí SDEU, ukáže, že členský stát se při transpozici dotčené směrnice přiklonil k tomu nepravému. O dostatečně závažné porušení Směrnice by za těchto okolností šlo, až kdyby členský stát bez zbytečného odkladu nereagoval na příslušná Směrnici vyjasňující rozhodnutí SDEU a nepřijal by opatření k (dodatečnému) zajištění správné transpozice. Vzhledem k tomu, že Směrnice, jak bylo rozvedeno výše, umožňuje v důsledku koronavirové pandemie více výkladů svého čl. 12 odst. 4, hrozí ČR reálné riziko odpovědnosti za škodu, až kdyby nezrušila či nezměnila Lex Voucher bez odkladu poté, co by SDEU rozhodl, že použití metody systematického výkladu ani použití metody teleologického výkladu neumožňují ani v situaci koronavirové pandemie jiný než doslovný výklad čl. 12 odst. 4 Směrnice.

Závěr

V situaci zcela bezprecedentní koronavirové pandemie lze mít za to, že použití systematického a teleologického výkladu umožňuje určité odchýlení se od doslovného výkladu čl. 12 odst. 4 Směrnice. Umožňuje teleologickou redukcí tohoto článku, tedy takový jeho výklad, který nevylučuje připustit určitou, pro zákazníky přiměřeně omezující redukcí rozsahu povinnosti CK vracet zákazníkovi peníze do 14 dnů v případě zrušení zájezdu v důsledku koronavirové pandemie.

Lex Voucher, který tuto povinnost, a to jen ve vztahu k zákazníkům, kteří nepatří do některé z kategorií zvláště ohrožených, odsouvá (oproti vystavení pojištěného vouchera na zájezd) až do 14. 9. 2021, lze tudíž považovat za slučitelný se Směrnicí a potažmo s právem EU.

Riziko případné unijní odpovědnosti ČR za škodu v souvislosti s přijetím Lex Voucher je mimořádně nízké a velmi vzdálené.

ASPI vám ušetří čas a usnadní každodenní práci

Využijte možnost zdarma školení ASPI

- Naučíme vás rychle nalézt požadované informace
- Ukážeme vám možnosti práce s literaturou a judikaturou
- Seznámíme s novými praktickými nástroji



ASPI

ASPI je snadnější, než si myslíte

Nabídka školení na <http://skoleni.aspi.cz>

Nově školíme ONLINE